



N° 3787

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 octobre 2011.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE LOI (N° 3706) DE M. JEAN-LUC WARSMANN, *relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives*,

TOME I - RAPPORT

PAR M. ÉTIENNE BLANC,

Député.

Voir les numéros : 3724, 3726, 3766.

SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA PROPOSITION DE LOI PAR VOTRE COMMISSION	15
INTRODUCTION	19
I. – LA SIMPLIFICATION DU DROIT : UN LEVIER AU SERVICE DE LA CROISSANCE, DE LA COMPÉTITIVITÉ ET DE L'EMPLOI	21
A. LE POIDS, Désormais RÉDHIBITOIRE, DE « L'IMPÔT PAPIER ».....	21
1. La simplification de l'environnement normatif : une préoccupation essentielle des entreprises	21
2. Un coût économique et social important.....	22
B. LES GAINS POTENTIELLEMENT SIGNIFICATIFS D'UN ALLÈGEMENT DES PROCÉDURES POUR LES ACTEURS ÉCONOMIQUES.....	23
C. LES CONDITIONS D'UNE SIMPLIFICATION DU DROIT EFFICACE.....	24
1. Des écueils à éviter.....	24
2. Une sécurité juridique à préserver.....	25
II. – UNE DÉMARCHÉ LÉGISLATIVE COHÉRENTE, MÛRIE ET CONCERTÉE	26
A. LE PROLONGEMENT LOGIQUE DE L'ACTION ENGAGÉE DEPUIS LA XII ^E LÉGISLATURE	26
1. Les lois d'habilitation du Gouvernement à simplifier le droit de 2003 et 2004	26
2. Les lois de simplification du droit initiées par les députés depuis 2007	27
B. UN TRAVAIL PRÉPARATOIRE MÉTHODIQUE ET APPROFONDI.....	29
1. Les assises de la simplification de la réglementation	30
2. La mission confiée au Président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale par le Président de la République.....	30
C. UN TEXTE RÉSOLUMENT AMBITIEUX	32
1. Les principales dispositions de la proposition de loi	32

<i>a) Des mesures de simplification qui embrassent l'ensemble des champs de la vie des entreprises.....</i>	32
<i>b) Des mesures de simplification plus ponctuelles et sectorielles.....</i>	38
2. Les enrichissements apportés par votre commission des Lois	42
<i>a) Un volet statutaire des entreprises complété et amélioré.....</i>	42
<i>b) Des dispositions sur la vie sociale des entreprises confortées et aménagées.....</i>	43
<i>c) Des démarches administratives et comptables simplifiées et clarifiées</i>	46
<i>d) Des dispositifs sectoriels précisés et enrichis.....</i>	47
<i>e) De nouvelles mesures d'ordre ponctuel.....</i>	49
DISCUSSION GÉNÉRALE.....	53
EXAMEN DES ARTICLES	59
TITRE I^{ER} – DISPOSITIONS RELATIVES À LA SIMPLIFICATION DU DROIT DES ENTREPRISES	59
Chapitre I^{er} – Simplification de la vie statutaire des entreprises.....	59
<i>Article 1^{er} (art. L. 123-3, art. L. 123-4, art. L. 123-5, art. L. 124-1, art. L. 124-15 du code de commerce) : Amélioration des mécanismes assurant l'effectivité des règles concernant l'immatriculation des commerçants, la rétrocession de fonds de commerce par les sociétés coopératives de commerçants détaillants et la constitution de groupements de commerçants détaillants</i>	59
<i>Article 2 (art. L. 145-8, art. L. 145-9, art. L. 145-10, art. L. 145-12, art. L. 145-34 du code de commerce) : Clarification de la date à laquelle le congé de bail commercial doit être donné</i>	62
<i>Après l'article 2</i>	66
<i>Article 3 (art. L. 141-1, art. L. 141-12, art. L. 143-21 du code de commerce, art. 201 du code général des impôts) : Assouplissement des conditions de cession d'un fonds de commerce.....</i>	66
<i>Après l'article 3</i>	69
<i>Article 4 (art. L. 225-18, art. L. 225-21-1 [nouveau], art. L. 225-44, art. L. 225-75 du code de commerce) : Modernisation du régime du mandat des administrateurs de sociétés anonymes.....</i>	69
<i>Article 5 (art. L. 223-33, art. L. 225-8, art. L. 225-147 du code de commerce) : Extension de la désignation d'un commissaire aux apports à l'unanimité des associés pour les augmentations de capital par apport en nature.....</i>	73
<i>Article 6 (art. L. 225-8-1 [nouveau], art. L. 225-147-1 [nouveau] du code de commerce) : Dispenses du rapport du commissaire aux apports pour certaines catégories d'apports en nature aux sociétés anonymes</i>	74
<i>Article 7 (art. L. 232-21, art. L. 232-22, art. L. 232-23 du code de commerce, art. L. 85 du livre des procédures fiscales) : Suppression de l'obligation de déposer le rapport de gestion et un deuxième exemplaire des comptes sociaux au greffe du tribunal pour les sociétés et incitation au dépôt des comptes annuels par voie électronique</i>	77
<i>Article 8 (art. L. 223-32 du code de commerce) : Alignement du régime de l'augmentation du capital des SARL sur celui des sociétés anonymes.....</i>	79

<i>Article 9</i> (art. L. 233-8 du code de commerce) : Suppression de l'obligation, pour les sociétés non cotées, de publier les droits de vote existants à la dernière assemblée générale s'ils demeurent inchangés.....	80
<i>Article 10</i> (art. L. 225-102-1 du code de commerce) : Simplification des modalités d'information sur les engagements en faveur du développement durable pour les filiales et sociétés contrôlées.....	82
<i>Article 11</i> (art. L. 225-129-6 du code de commerce) : Assouplissement des conditions de convocation de l'assemblée générale extraordinaire des sociétés par actions	85
<i>Article 12</i> (art. L. 225-197-1 du code de commerce) : Extension et assouplissement de la possibilité d'attribuer des actions gratuites aux salariés et mandataires sociaux dans les PME non cotées	87
<i>Article 12 bis (nouveau)</i> (art. L. 225-209, art. L. 225-209-1, art. L. 225-211, art. L. 225-212, art. L. 225-213 du code de commerce) : Extension des possibilités de rachat d'actions sur Alternext.....	90
<i>Article 13</i> (art. L. 145-16, art. L. 236-6-1 [nouveau] du code de commerce) : Possibilité de soumettre au régime des scissions les apports partiels d'actifs réalisés entre sociétés de formes juridiques différentes.....	91
<i>Article 14</i> (art. L. 223-26, art. L. 223-27, art. L. 225-11-1 [nouveau], art. L. 225-16-1 [nouveau], art. L. 225-100, art. L. 225-103, art. L. 225-109, art. L. 225-114, art. L. 225-121, art. L. 225-150 [nouveau], art. L. 225-204, art. L. 228-9, art. L. 228-35-9 du code de commerce, art. L. 212-2 du code monétaire et financier) : Amélioration des mécanismes assurant l'effectivité des règles entourant la constitution et le fonctionnement des SARL et des sociétés anonymes.....	93
<i>Article 15</i> (art. L. 232-24 [nouveau], art. L. 237-3, art. L. 237-23, art. L. 237-25, art. L. 237-30, art. L. 238-2, art. L. 238-3 du code de commerce) : Injonctions de rendre publiques certaines informations comptables, nominatives ou afférant à la liquidation et possibilité de déchéance des liquidateurs ne procédant pas aux diligences légales	100
<i>Après l'article 15</i>	102
<i>Article 16</i> (art. L. 241-5, art. L. 242-1, art. L. 242-3, art. L. 242-10, art. L. 242-17, art. L. 242-23, art. L. 242-24, art. L. 242-30, art. L. 244-1, art. L. 245-4, art. L. 247-7 du code de commerce) : Renforcement de la cohérence du droit pénal applicable à certaines infractions relatives au fonctionnement des sociétés	103
<i>Article 17</i> (art. L. 225-149-3, art. L. 235-9 du code de commerce) : Nullité facultative des augmentations de capital de sociétés par actions, assortie d'un délai de prescription de droit commun.....	108
<i>Article 18</i> (art. L. 241-1, art. L. 241-6, art. L. 242-4, art. L. 242-15, art. L. 242-29, art. L. 242-31, art. L. 245-3, art. L. 245-5, art. L. 247-4, art. L. 247-6, art. L. 247-10 du code de commerce) : Abrogation de certaines dispositions pénales en vue de la mise en place de mécanismes civils plus adaptés	111
<i>Article 19</i> (art. L. 251-17, art. L. 251-23, art. L. 252-11, art. L. 252-12 du code de commerce) : Mécanismes permettant de remédier à l'usurpation des dénominations de GIE et GEIE	117
<i>Article 20</i> (art. L. 213-20, art. L. 213-20-1 [nouveau], art. L. 214-7-3, art. L. 214-49-3, art. L. 214-55, art. L. 214-73, art. L. 214-77-1 [nouveau], art. L. 214-125, art. L. 231-2, art. L. 231-8, art. L. 231-12, art. L. 231-13, art. L. 231-15, art. L. 232-2, art. L. 512-73, art. L. 742-7, art. L. 752-7, art. L. 762-7 du code monétaire et financier) : Impact des aménagements apportés au droit des sociétés sur le régime des associations émettrices d'obligations et des sociétés civiles de placement immobilier.....	119

<i>Article 21</i> (art. L. 451-1-1, art. L. 451-1-5, art. L. 451-2-1, art. L. 621-18-2, art. L. 734-7, art. L. 744-12, art. L. 754-12, art. L. 764-12 du code monétaire et financier) : Suppression du document récapitulatif des informations fournies au cours de l'année écoulée pour les sociétés cotées sur un marché réglementé	125
<i>Article 21 bis (nouveau)</i> (art. L. 233-7, L. 233-9 et L. 233-14 du code de commerce et art. L. 433-3 du code monétaire et financier) : Amélioration du régime de déclarations des franchissements de seuils	127
<i>Article 22</i> (art. L. 112-2, art. L. 114-53 du code de la mutualité) : Interdiction sous astreinte d'une référence illicite au statut mutualiste	133
<i>Après l'article 22</i>	134
<i>Article 23</i> (art. 10, art. 15, art. 17, art. 19, art. 31, art. 32, art. 36, art. 38 de la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 portant statut des sociétés coopératives ouvrières de production, art. 19 <i>octies</i> , art. 19 <i>terdecies</i> de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, art. 81 <i>ter</i> , art. 237 <i>bis</i> A du code général des impôts, art. L. 3323-3 du code du travail) : Modernisation du fonctionnement des sociétés coopératives ouvrières de production et des sociétés coopératives d'intérêt collectif	135
<i>Article 24</i> (art. 24 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, art. L. 529-5 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime, art. 4 et art. 54 de la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 portant statut des sociétés coopératives ouvrières de production, art. 5 de la loi n° 83-657 du 20 juillet 1983 relative au développement de certaines activités d'économie sociale) : Injonction de supprimer, sous astreinte, une mention frauduleuse au statut de société coopérative	143
<i>Après l'article 24</i>	145
<i>Article 25</i> (art. L. 626-32, art. L. 628-1, art. L. 628-5 du code de commerce) : Prise en compte des accords de subordination entre créanciers dans le projet de plan de sauvegarde ou de redressement soumis à l'assemblée unique des obligataires et accès des <i>holding</i> à la sauvegarde financière accélérée	146
<i>Article 25 bis (nouveau)</i> (art. 10 de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990) : Évaluation statutaire des parts sociales des sociétés d'exercice libéral	147
<i>Après l'article 25 bis</i>	149
<i>Article 26</i> (art. L. 823-8-1 [nouveau] du code de commerce) : Simplification des règles de transmission des documents élaborés par les commissaires aux comptes	149
<i>Après l'article 26</i>	151
<i>Article 27</i> (art. 19 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat) : Clarification de l'enchaînement des procédures d'autorisation et d'immatriculation au répertoire des métiers	152
<i>Article 27 bis (nouveau)</i> (art. 389-8 et 401 du code civil) : Fixation à seize ans de l'âge minimal pour le statut de mineur entrepreneur	156
<i>Après l'article 27 bis</i>	156
Chapitre II – Vie sociale des entreprises	157
<i>Article 28 (supprimé)</i> (art. L. 2333-64 et L. 2531- 2 du code général des collectivités territoriales) : Harmonisation de l'expression des seuils pour le versement transport .	157
<i>Article 28 bis (nouveau)</i> (art. L. 2333-67 et L. 2531- 4 du code général des collectivités territoriales) : Fixation de dates d'entrée en vigueur des décisions modifiant les taux du versement transport	160

<i>Article 29</i> (art. L. 313- 1 du code de la construction et de l’habitation) : Harmonisation de l’expression des seuils d’effectifs pris en compte pour le financement d’actions dans le domaine du logement.....	162
<i>Article 30</i> (intitulé du chapitre III <i>bis</i> du titre III du livre I ^{er} et art. L. 133-5-3 [nouveau] du code de la sécurité sociale) : Mise en œuvre de la déclaration sociale nominative..	162
<i>Article 31</i> (art. L. 133-6-4 du code de la sécurité sociale) : Simplification de la procédure de recouvrement amiable des cotisations et contributions sociales par le régime social des indépendants.....	170
<i>Article 32 (supprimé)</i>	173
<i>Article 33</i> (art. L. 241-13 du code de la sécurité sociale) : Harmonisation de l’expression des seuils d’effectifs entrant dans la détermination de la majoration de la réduction de cotisations sociales employeur dans les entreprises de travail temporaire.....	173
<i>Article 34</i> (art. L. 241-13 du code de la sécurité sociale) : Harmonisation de l’expression des seuils d’effectifs entrant dans la détermination de la majoration de la réduction de cotisations sociales employeurs pour les groupements d’employeurs entrant dans le champ d’application d’une même convention collective.....	176
<i>Article 35</i> (art. L. 241-18 du code de la sécurité sociale) : Harmonisation de l’expression des seuils d’effectifs entrant dans la détermination de la réduction forfaitaire de cotisations patronales dues au titre des heures supplémentaires.....	177
<i>Après l’article 35</i>	179
<i>Article 36</i> (art. L. 243-6-3 du code de la sécurité sociale) : Développement du rescrit social.....	180
<i>Article 37</i> (art. L. 243-14 du code de la sécurité sociale ; art. L. 122-12 du code du travail) : Dématérialisation généralisée des déclarations de paiement des cotisations sociales et de la télétransmission des déclarations préalables à une embauche.....	186
<i>Article 38 (supprimé)</i>	191
<i>Article 39</i> (art. L. 1221-7, L. 1226-10, L. 1232-8, L. 1233-3, L. 1233-8, L. 1233-21, 1233-28, L.1233-30, L. 1233-32, L. 1233-34, L. 1233-38, L. 1233-46, L. 1233-58, L. 1233-61, L. 1233-71, L. 1233-87, L. 1235-10, L. 1253-5, L. 1311-2, L. 1453-4, L. 2142-1-1, L. 2142-8, L. 2143-3, L. 2143-4, L. 2143-5, L. 2143-13, L. 2143-16, L. 2242-15, L. 2242-19, L. 2242-20, L. 2312-1, L. 2312-2, L. 2312-5, L. 2313-16, L. 2315-1, L. 2322-1, L. 2322-2, L. 2322-4, L. 2323-50, L. 2323-51, L. 2323-61, L. 2323-55, L. 2323-56, L. 2323-57, L. 2324-11, L. 2325-6, L. 2325-9, L. 2325-14, L. 2325-23, L. 2325-26, L. 2325-27, L. 2325-34, L. 2325-35, L. 2325-38, L. 2327-5, L. 2328-2, L. 2341-1, L. 2341-2, L. 2344-6, L. 2363-11, L. 3142. 8, L. 3142. 89, L. 3322-2, L. 4611-1, L. 4611-2, L. 4613-4, L. 4614-3, L. 4614-15, L. 4631-1, L. 5212-1, L. 5212-4, L. 6121-3, L. 6122-2, L. 6322-7, L. 6322-47, L. 6322-54, L. 6323-3, L. 6331-9, L. 6331-12, L. 6331-17, L. 6331-31, L. 6331-38, L. 6331-64, L. 6332-3-1, L. 6332-7, L. 6332-19, L. 6332-20 du code du travail) : Harmonisation de l’expression des seuils d’effectifs en droit du travail.....	192
<i>Article 39 bis (nouveau)</i> (art. L. 2241-2 du code du travail) : Négociation sur les salaires aux fins de convergence du salaire minimum national professionnel des salariés sans qualification et le salaire minimum interprofessionnel de croissance.....	196
<i>Après l’article 39 bis</i>	198
<i>Article 40</i> (art. L. 3122-6 du code du travail) : Modulation du nombre d’heures travaillées sur courte période sans requalification du contrat de travail.....	198
<i>Article 40 bis (nouveau)</i> (art. L. 1222-9 à L. 1222-11 [nouveaux] du code du travail) : Définition du statut du télétravailleur.....	203

<i>Article 41</i> (art. L. 1226-4-1, L. 1234-1 et L. 1234- 4 du code du travail) : Rupture effective du contrat dès la notification du licenciement pour inaptitude physique.....	205
<i>Article 42</i> (art. L. 3133-3 du code du travail) : Allègement des conditions nécessaires au paiement des jours fériés.....	211
<i>Article 43</i> (art. L. 3141-3 du code du travail) : Caractère automatique de l’ouverture du droit à congés payés	212
<i>Article 44</i> : Simplification du bulletin de paie.....	215
<i>Article 45</i> (art. L. 3332-10 du code du travail) : Harmonisation des règles définissant le plafond de versement dans un plan d’épargne salarial.....	219
<i>Article 46</i> (art. L. 4121-3 du code du travail) Adaptation aux spécificités des très petites entreprises des modalités d’évaluation des risques en matière de sécurité et d’hygiène au travail.....	220
<i>Article 46 bis (nouveau)</i> (art. L. 4311-1 du code du travail) : Prise en compte de la protection de l’environnement, des biens et des animaux domestiques dans la conception et la construction des machines destinées à l’application de pesticides	225
<i>Article 47 (supprimé)</i>	226
<i>Article 48</i> (art. L. 8113-7 du code du travail) : Communication à l’employeur des procès-verbaux constatant des infractions aux règles fixées par le code du travail.....	227
<i>Après l’article 48</i>	232
Chapitre III – Soutien au développement des entreprises	233
<i>Article 49</i> (art. L. 2135-2 du code du travail) : Clarification de l’obligation de certification des comptes des organisations syndicales professionnelles et des associations de salariés ou d’employeurs	233
<i>Après l’article 49</i>	237
<i>Article 49 bis (nouveau)</i> : Habilitation du Gouvernement à transposer par ordonnance la directive 2010/73/UE concernant le prospectus et la transparence.....	238
<i>Article 50</i> (art. L. 131-3 [nouveau] du code de la recherche) : Amélioration de l’évaluation du crédit d’impôt recherche par la simplification de l’accès aux données fiscales	239
<i>Article 51</i> (art. 95, 101 à 104, 180, 185, 197 à 207, 210, 211, 326, 332, 376, 414-1, 417, 418, 420, 421, et 424 du code des douanes) : Simplification et modernisation de procédures douanières.....	242
<i>Article 52</i> (art. 16 A de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l’administration) : Extension aux formalités déclaratives du principe de transmission unique des informations produites par les usagers et de dématérialisation documentaire sécurisée entre administrations	248
<i>Article 53</i> (art. 3 de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l’obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques) : Transmission à des fins exclusivement statistiques de données économiques ou financières détenues par une entreprise sur d’autres entreprises.....	252
<i>Article 53 bis (nouveau)</i> (art. L. 3-4 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques) : Définition des caractéristiques du service d’envois recommandés	255
<i>Article 53 ter (nouveau)</i> (art. 16 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l’administration) : Clarification de la notion de cachet de la poste.....	256
<i>Après l’article 53 ter</i>	257

Chapitre IV – Simplification des procédures	258
<i>Article 54</i> (art. L. 112-1, L. 112-3 [nouveau], L. 124-3, L. 134-3 et L. 164-2 du code minier) : Simplification du régime applicable à la géothermie de minime importance	258
<i>Article 55</i> (art. L. 212-1, L. 212-2, L. 212-2-1, et L. 515-1 et L. 581-43 du code de l’environnement ; art. L. 643-6 du code rural et de la pêche maritime) : Simplification et modernisation de procédures environnementales.....	263
<i>Article 56</i> (art. L. 214-4 du code de l’environnement ; art. L. 511-2, L. 511-3, L. 511-6, L. 512-2, L. 512-3, L. 531-1, et L. 531-3 du code de l’énergie ; art. L. 151-37 et L. 151-38 du code rural et de la pêche maritime) : Simplification de procédures applicables aux installations hydrauliques en régime d’autorisation	270
<i>Article 56 bis (nouveau)</i> (art. L. 414-3, L. 414-4, L. 414-5 et L. 414-5-1 [nouveau] du code de l’environnement) : Simplification des procédures d’autorisation des activités réalisées en sites « Natura 2000 »	276
<i>Article 56 ter (nouveau)</i> (art. L. 514-6 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime) : Simplification de la maîtrise d’ouvrage des retenues d’eau	278
Chapitre V – Simplification des dispositions relatives à la lutte contre la fraude	280
<i>Article 57</i> (art. L 128-1 à L. 128-5 [nouveaux] et L. 741-2 du code de commerce) : Création d’un fichier national des interdits de gérer	280
<i>Article 58 (supprimé)</i>	288
<i>Article 59</i> (art. L. 561-9 du code monétaire et financier) : Adaptation de dispositifs de lutte contre le blanchiment des capitaux	288
<i>Après l’article 59</i>	293
<i>Article 59 bis (nouveau)</i> (art. L. 561-21 du code monétaire et financier) : Possibilité pour les professionnels du chiffre d’échanger des informations sur une déclaration de soupçon	294
TITRE II – DISPOSITIONS RELATIVES À LA SIMPLIFICATION DU DROIT DE PLUSIEURS SECTEURS D’ACTIVITÉ DÉTERMINÉS.....	295
Chapitre I ^{er} – Simplification du droit dans le secteur agricole	295
<i>Article 60</i> (art. L. 426-7 du code de l’environnement) : Amélioration de la procédure d’indemnisation des dégâts causés par le gibier	295
<i>Article 61</i> (art. 260 du code général des impôts) : Simplification des modalités d’option pour la taxation à la TVA des revenus fonciers tirés des baux de biens ruraux	297
<i>Article 62</i> (art. L. 233-3, L. 351-4 et L. 666-1 du code rural et de la pêche maritime) : Simplification et clarification de procédures agricoles	300
<i>Article 63 (supprimé)</i>	306
<i>Article 64</i> (art. L. 741-30 du code rural et de la pêche maritime) : Financement des droits à retraite complémentaire des salariés agricoles au titre des congés pour événements familiaux.....	306
<i>Article 65</i> (art. L. 725-2 du code rural et de la pêche maritime) : Extension aux employeurs du régime agricole de l’obligation de s’assurer de la régularité de la situation de son sous-traitant s’agissant du paiement des cotisations et contributions sociales	307
<i>Article 66</i> (art. L. 3312-3 et L. 3332-2 du code du travail) : Extension du dispositif d’intéressement aux collaborateurs d’exploitations ou d’entreprises agricoles.....	309

<i>Article 67</i> (art. L. 136-5 et L. 171-3 du code la sécurité sociale) : Clarification des modalités de recouvrement des contributions CSG et CRDS dues par les cotisants solidaires et de la situation des auto-entrepreneurs exerçant par ailleurs une activité agricole non-salariée	313
<i>Article 68</i> (art. L. 716-2 du code rural et de la pêche maritime) : Aligement du régime de la participation des employeurs agricoles à l’effort de construction sur le régime général de la participation des entreprises à l’effort de construction.....	317
<i>Article 68 bis (nouveau)</i> (art. L. 514-1 du code forestier) : Simplification des modalités de publicité des cessions de parcelles forestières.....	320
<i>Article 68 ter (nouveau)</i> (art. L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime) : Simplification des modalités de conclusion des contrats de vente écrits entre acheteurs et producteurs dans la filière viticole.....	324
<i>Article 68 quater (nouveau)</i> (art. L. 631-25 du code rural et de la pêche maritime) : Mise en cohérence textuelle.....	325
<i>Article 68 quinques (nouveau)</i> (art. L. 718-5 du code rural et de la pêche maritime) : Détermination de la durée minimale pour laquelle le contrat vendanges est conclu	326
<i>Article 68 sexies (nouveau)</i> : Faculté pour les conducteurs de véhicules et appareils agricoles ou forestiers titulaires d’un permis de catégorie B de conduire ces véhicules et appareils après la cessation de leur activité agricole ou forestière	328
Chapitre II – Assouplissement du régime des professions réglementées.....	329
<i>Article 69</i> (art. L. 821-9 du code de commerce, art. 20 de l’ordonnance n° 2008-1278 du 8 décembre 2008 transposant la directive 2006/43/CE du 17 mai 2006 et relative aux commissaires aux comptes) : Diversification du profil des contrôleurs du Haut conseil du commissariat aux comptes	329
<i>Article 70</i> (art. L. 143-12 du code rural et de la pêche maritime, art. L. 142-3 et L. 213-1 du code de l’urbanisme) : Clarification du régime des ventes par adjudication au regard du droit de préemption rural et urbain.....	331
<i>Article 71</i> (art. 6-3 [nouveau] de la loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l’ordre des géomètres experts) : Exercice de la profession de géomètre-expert en qualité de salarié	333
<i>Article 71 bis (nouveau)</i> (art. 54 A [nouveau] de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971) : Définition légale de la consultation juridique.....	334
Chapitre III – Simplification du droit des transports	336
<i>Article 72</i> (art. L. 3113-1, L. 3211- 1 et L. 3431-1 du code des transports) : Simplification de démarches administratives incombant aux entreprises de transport.	336
<i>Article 72 bis (nouveau)</i> (art. L. 312-1 [nouveau] du code de la route) : Encadrement législatif des normes relatives aux poids et dimensions des véhicules	339
<i>Article 72 ter (nouveau)</i> (art. L. 6221-4-1 [nouveau] du code des transports) : Utilisation de la langue anglaise dans les manuels aéronautiques	341
Chapitre IV – Simplification du droit du tourisme	344
<i>Article 73</i> (art. L. 133-14, L. 141-2, L. 141-3, L. 311-6, L. 321-1, L. 323-1, L. 325-1, L. 332-1 et L. 333-1 du code du tourisme) : Simplification de la procédure de classement des stations de tourisme et des hébergements touristiques	344
<i>Article 74</i> (art. L. 324-1 du code du tourisme ; art. 12 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques) : Simplification de la procédure de classement des meublés de tourisme.....	349

<i>Article 74 bis (nouveau)</i> (art. 10 de la loi n° 70-598 du 9 juillet 1970 modifiant et complétant la loi du 1 ^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel) : Clarification des contrats de location saisonnière de meublés de tourisme	352
<i>Article 74 ter (nouveau)</i> (art. L. 3332-1 du code de la santé publique) : Adaptation des formations exigées des exploitants de chambres d'hôtes	353
Chapitre V – Simplification du droit des médias	354
<i>Article 75</i> (art. L. 132-42-1 [nouveau] du code de la propriété intellectuelle) : Assouplissement du mandatement syndical des salariés dans les entreprises de presse de moins de onze salariés pour la négociation d'accords d'entreprise sur les droits d'auteur des journalistes	354
<i>Article 76</i> (art. 5, 7 à 10, et 51 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ; art. L. 132-3 du code du patrimoine) : Allègement des obligations de déclaration et de dépôts pesant sur les publications de presse.....	358
<i>Après l'article 76</i>	363
<i>Article 77</i> (art. 1 ^{er} à 4, et 7 à 8 <i>ter</i> de l'ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945 portant réglementation provisoire des agences de presse ; art. 298 <i>octies</i> , 298 <i>decies</i> et 1458 du code général des impôts) : Modernisation et simplification du régime des agences de presse	363
<i>Article 78</i> (art. 1 ^{er} de la loi n° 55-4 du 4 janvier 1955 concernant les annonces judiciaires et légales) : Création d'une unique base de données numérique rassemblant informations relatives aux sociétés et fonds de commerce	367
<i>Article 79</i> (art. 2, 3, et 6 de la loi n° 55-4 du 4 janvier 1955 concernant les annonces judiciaires et légales) : Simplification du régime des annonces judiciaires et légales..	372
Chapitre VI – Simplification du droit du logement, de l'aménagement et de la construction	375
<i>Article 80</i> (art. 26-4 à 26-8 [nouveaux] et art. 33 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis) : Sécurisation des emprunts contractés par les syndicats de copropriétaires	375
<i>Article 80 bis (nouveau)</i> (art. 8-1 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce) : Coordination	381
<i>Article 81</i> (art. L. 611-1, L. 612-1, L. 621-30, L. 621-30-1, L. 621-31, L. 621-32, L. 624-2 et L. 642-7 du code du patrimoine ; art. L. 111-6-2, L. 128-1 et L. 313-2-1 du code de l'urbanisme ; art. L. 161-1 du code minier) : Simplification du régime des travaux sur les immeubles adossés aux monuments historiques.....	382
<i>Article 82</i> (art. 3 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture) : Adaptation de la structure du groupement momentané d'entreprises en matière d'architecture	391
<i>Après l'article 82</i>	395
<i>Article 83</i> (art. L. 311-5 du code de l'urbanisme) : Simplification de la procédure de création-réalisation des zones d'aménagement concerté (ZAC).....	395
<i>Article 83 bis (nouveau)</i> (art. L. 123-2 du code de l'environnement) : Simplification des procédures d'enquête publique requises pour les projets des collectivités territoriales.....	397

<i>Article 84</i> (art. L. 411-3, L. 411-4, L. 443-7, L. 443-11, L. 443-13, L. 443-15-2 et L. 443-15-6 du code de la construction et de l'habitation) : Modernisation du régime de la vente des logements sociaux.....	398
<i>Article 84 bis (nouveau)</i> (art. L. 290-1 et L. 290-2 du code de la construction et de l'habitation) : Simplification du régime des promesses de vente de longue durée.....	403
<i>Après l'article 84 bis</i>	404
<i>Article 84 ter (nouveau)</i> (art. L. 720-1 du code du patrimoine) : Adaptation du régime des travaux sur les immeubles adossés aux monuments historiques ou situés dans leur champ de visibilité au cas de Saint-Pierre-et-Miquelon.....	405
<i>Après l'article 84 ter</i>	406
Chapitre VII – Diverses dispositions d'ordre ponctuel	406
<i>Article 85</i> (loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence ; art. L. 113 et L. 135 E du livre des procédures fiscales ; art. 119 à 124 du code des marchés publics) : Suppression de la mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics et les conventions de délégation de service public (MIEM).....	406
<i>Après l'article 85</i>	409
<i>Article 85 bis (nouveau)</i> : Ratification d'ordonnances relatives à la commande publique.....	410
<i>Article 85 ter (nouveau)</i> : Ratification de l'ordonnance n° 2010-1512 du 9 décembre 2010 portant adaptation du droit des entreprises en difficulté et des procédures de traitement des situations de surendettement à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée.....	410
<i>Article 86</i> (art. 45 de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services) : Prorogation du délai ouvert aux chambres de métiers et de l'artisanat pour se regrouper en chambres de région ...	411
<i>Article 87</i> (art. L. 311-9 du code de la consommation) : Clarification du régime applicable aux prêts accordés par des organismes à but non lucratif à certains de leurs ressortissants.....	413
<i>Après l'article 87</i>	415
<i>Article 87 bis (nouveau)</i> (art. L. 160-1 et L. 480-1 du code de l'urbanisme) : Mise en cohérence textuelle.....	415
<i>Article 88</i> (art. 19-1 [nouveau] de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques) : Relèvement à 15 000 euros du seuil à compter duquel les marchés publics doivent faire l'objet d'une procédure formalisée de publicité et de mise en concurrence préalables.....	416
<i>Article 89</i> (art. L. 131-11, art. L. 931-3 du code de commerce) : Interdiction, à peine de radiation, pour un courtier d'être chargé d'une opération dans laquelle il a un intérêt personnel sans en avertir les parties auxquelles il sert d'intermédiaire.....	425
<i>Après l'article 89</i>	427
<i>Article 90</i> (art. L. 441-6-1 du code de commerce) : Allègement des obligations pesant sur les petites et moyennes entreprises en matière de contrôle des délais de paiement	427
<i>Article 90 bis (nouveau)</i> (art. L. 441-3 et L. 441-6 du code de commerce) : Transposition de la directive 2011/7/UE du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales.....	429

<i>Article 91</i> (art. L. 1243-2, L. 1243-5, L. 1243-7, L. 1243-9, L. 1245-1, L. 1245-4, L. 1245-5, L. 1245-6 L. 1272-7, L. 2151-7 du code de la santé publique ; art. 511-8-1 du code pénal ; art. 37 de la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique) : Simplification des procédures d'autorisation administratives relatives à la thérapie cellulaire	431
<i>Article 92</i> (art. 12 de la loi du 1 ^{er} juillet 1901 ; art. L. 313-1 du code de l'action sociale et des familles) : Définition de critères communs pour l'agrément des associations et simplification de la procédure l'autorisation délivrée aux centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie et aux centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogue	439
<i>Après l'article 92</i>	446
<i>Article 92 bis (nouveau)</i> (art. 6 de loi du 1 ^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association) : Abrogation du plafond limitant la possibilité d'un rachat par avance des cotisations versées aux associations	447
<i>Article 92 ter (nouveau)</i> (art ; 6 et 7 de loi du 1 ^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association) : Suppression des sanctions pénales prévues en cas de non-respect des obligations déclaratives du droit des associations	448
<i>Article 93</i> (art. 45 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat) : Abrogation d'une disposition inutile	448
<i>Article 93 bis</i> (art. L. 581-18 du code de l'environnement) : Mise en cohérence textuelle	449
<i>Article 93 ter</i> (art. L. 465-1 du code monétaire et financier) : Harmonisation des peines encoures en matière d'accès illicite à des informations privilégiées.....	450
<i>Après l'article 93 ter</i>	451
<i>Article 93 quater</i> (art. L. 244-1 du code de commerce ; art. L. 612-10 du code de la sécurité sociale ; art. 19 de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé) : Mise en cohérence textuelle .	451
<i>Article 93 quinques (nouveau)</i> (art. 39 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) : Maintien de l'inscription des agents sur les listes d'aptitude au titre de la promotion interne jusqu'à leur nomination	452
<i>Article 93 sexies (nouveau)</i> (art. 44 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) : Prolongement de trois à cinq ans de la durée de validité des listes d'aptitude sur lesquelles sont inscrits les agents lauréats d'un concours	454
<i>Article 93 septies (nouveau)</i> (art. 44 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) : Maintien de l'inscription sur les listes d'aptitude des agents lauréats d'un concours sous réserve de leur accord exprès annuel.....	455
<i>Article 93 octies (nouveau)</i> (art. 44 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) : Exclusion de la période de détachement du décompte de la durée de validité des listes d'aptitude établies à l'issue d'un concours	455

TITRE II <i>BIS</i> – DISPOSITIONS RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LES MARCHANDS DE SOMMEIL	456
<i>Article 93</i> nonies (<i>nouveau</i>) (art. L. 1331-29-1 [nouveau] du code de la santé publique ; art. L. 123-3-1 [nouveau], L. 123-4, L. 129-4-1, L. 129-6-1 [nouveau] et L. 511-2-1 [nouveau] du code de la construction et de l’habitation ; art. 10-1 et 24-7 [nouveau] de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis) : Dispositif de lutte contre l’habitat indigne	456
<i>Après l’article 93</i> nonies	462
TITRE III – DISPOSITIONS DIVERSES	463
<i>Article 94</i> : Gage	463

LES PRINCIPALES MODIFICATIONS APPORTÉES À LA PROPOSITION DE LOI PAR VOTRE COMMISSION

● Dispositions relatives à la vie statutaire des entreprises

— La Commission a, à l’initiative de votre rapporteur, clarifié les régimes respectifs du renouvellement, de la tacite prolongation et du congé d’un bail commercial (**article 2**).

— La Commission a précisé, à l’initiative du rapporteur pour avis de la commission du Développement durable et de l’aménagement du territoire, que les informations devant figurer dans le rapport relatif à la responsabilité sociétale et environnementale d’une société mère en lieu et place de ses filiales devront être détaillées filiale par filiale, de manière à ce qu’il n’y ait pas de perte d’information (**article 10**).

— Sur proposition de votre rapporteur, la Commission a également raccourci à trois séances de bourse le délai postérieur à la date de publication des comptes consolidés pendant lequel les salariés bénéficiaires d’actions gratuites ne peuvent les céder (**article 12**).

— À l’initiative de votre rapporteur et de M. Sébastien Huyghe, la Commission a ouvert pour les sociétés cotées sur Alternext la possibilité de rachat d’actions qui existe aujourd’hui pour les sociétés cotées sur un marché réglementé (**article 12 bis**).

— Sur proposition de Mme Brigitte Barèges, la Commission a conservé le régime actuel des sanctions pénales applicables à la fourniture de fausses indications à l’assemblée générale d’une société appelée à statuer sur la suppression du droit préférentiel de souscription d’actions (**articles 16 et 18**).

— À l’initiative de votre rapporteur, le régime de déclarations des franchissements de seuils en droit boursier a été modifié, afin d’inclure les instruments dérivés à dénouement monétaire (**article 21 bis**).

— La Commission a, sur proposition de votre rapporteur, exclu l’extension du régime fiscal aux sociétés coopératives d’intérêt collectif (**article 23**).

— Sur proposition de votre rapporteur, le dispositif permettant de fixer dans les statuts le mode d’évaluation des parts sociales et d’exclure la clientèle civile de la valorisation des droits sociaux, prévu pour les sociétés civiles professionnelles depuis la loi n° 2011-331 du 28 mars 2011, a été étendu aux sociétés d’exercice libéral (**article 25 bis**).

— De même, à l’initiative de votre rapporteur, la Commission a précisé que les documents transmis directement par les commissaires aux comptes au greffe du tribunal pour le compte d’une société sont uniquement ceux dont le dépôt est obligatoire et que cette transmission s’effectue dans les délais qui incombent à la société (**article 26**).

— La Commission a, à l’initiative de M. Sébastien Huyghe, fixé à seize ans l’âge minimal pour le statut de mineur entrepreneur (**article 27 bis**).

● **Dispositions relatives à la vie sociale des entreprises**

— En adoptant un amendement du rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales, la commission des Lois a prévu que seraient instaurées des dates fixes pour l'entrée en vigueur des décisions modifiant les taux applicables dans le cadre du « versement transport » (**article 28 bis**).

— La commission des Lois a fait sien un amendement du rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales qui a pour effet d'instaurer une obligation légale pour les partenaires sociaux d'ouvrir des négociations sur les salaires dès lors que le salaire minimum national professionnel des salariés sans qualification se trouve à un niveau inférieur à celui du salaire minimum interprofessionnel de croissance (**article 39 bis**).

— La Commission a adopté un amendement de M. Philippe Gosselin définissant de manière inédite, dans le code du travail, le **statut du télétravailleur** ainsi que l'ensemble des obligations auxquelles l'employeur est tenu dans ce cadre (**article 40 bis**).

— Sur l'initiative de votre rapporteur, la Commission a adopté un dispositif plus concis qui, dans le cas des licenciements pour inaptitude physique d'origine non professionnelle, permet une rupture du contrat de travail dès la notification du licenciement et maintient les règles actuellement en vigueur pour le calcul de l'indemnité de licenciement, en dépit de la non-exécution du préavis (**article 41**).

— En vue de parvenir à une simplification réelle du bulletin de paie et à une mise en place rapide de cette déclaration sociale nominative, la Commission, sur proposition du rapporteur, a prévu **un alignement, au 1^{er} janvier 2013, des définitions des assiettes** des cotisations des assurances sociales, des régimes de retraite complémentaire et du régime de l'assurance chômage sur celles applicables aux cotisations du régime général des travailleurs salarié (**article 44**).

— Par l'adoption d'un amendement de votre rapporteur, la Commission a redonné à l'article 46 son exacte portée en recentrant son dispositif sur la possibilité de prévoir uniquement une actualisation moins fréquente du document unique d'évaluation des risques dans les entreprises de moins de 11 salariés (**article 46**).

— La Commission, toujours à l'initiative du rapporteur, a renforcé, à l'**article 48**, l'information du chef d'entreprise en cas de constatation d'infraction à la législation du travail. Désormais, avant la transmission au procureur de la République du procès-verbal, il sera désormais informé par l'agent de contrôle **des circonstances de fait susceptibles de constituer une infraction pénale ainsi que des sanctions encourues** à ce titre.

● **Dispositions relatives à la simplification des démarches administratives et comptables des entreprises**

— Soucieuse d'amplifier les efforts nécessaires à une **mise en œuvre rapide du coffre-fort électronique**, la Commission a adopté un amendement du Gouvernement l'habilitant à prendre par voie d'ordonnance l'ensemble des mesures permettant, d'une part, d'harmoniser les définitions et données utilisées par les administrations et, d'autre part, d'ajuster les dispositions législatives relatives au secret (**article 52**).

— La Commission a adopté un amendement du Président Jean-Luc Warsmann qui simplifie les procédures d'autorisation d'activités sur les sites « Natura 2000 » en adaptant les chartes y afférant. Une fois convenu dans ces chartes que des activités de faible envergure sont dépourvues d'impacts significatifs sur le site « Natura 2000 », celles-ci seront dispensées d'une évaluation des incidences au regard des objectifs de conservation du site, dès lors qu'elles seront menées selon les engagements spécifiques qui sont prévus par la charte et dont le non-respect sera sanctionné (**article 56 bis**).

• **Dispositions sectorielles**

— Sur l'initiative de votre rapporteur, la Commission a adopté des amendements afin d'étayer et de rendre plus lisible le dispositif des articles relatifs à l'obligation pour un donneur d'ordre du secteur agricole de s'assurer de la régularité de la situation de son sous-traitant en matière de déclaration et de paiement des cotisations sociales (**article 65**), à la consécration du bénéfice des dispositifs d'intéressement pour les conjoints-collaborateurs d'exploitation ou d'entreprise agricole (**article 66**) et à la clarification des modalités de recouvrement de la CSG, de la CRDS et de la cotisation de solidarité dans le secteur agricole ainsi qu'à la situation des auto-entrepreneurs relevant également de la protection sociale agricole (**article 67**).

— À l'**article 68 bis**, la Commission a adopté un amendement simplifiant les modalités de publicité des cessions de parcelles boisées aux fins d'exercice par les propriétaires de ces parcelles contiguës du droit de préférence que leur reconnaît le code forestier.

— Aux **articles 68 ter et 68 quater**, la Commission a adopté une série d'amendements simplifiant le droit applicable à la **filière viticole**.

— À l'**article 69**, la Commission a aligné le statut des contrôleurs du H 3 C sur celui des personnels de celui-ci.

— À l'initiative de M. Émile Blessig, la Commission a introduit une définition de la consultation juridique dans la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (**article 71 bis**).

— À l'**article 72 bis**, la Commission a prévu d'encadrer par la loi l'édiction par le pouvoir réglementaire de normes relatives aux poids et dimensions des véhicules, en fixant à 44 tonnes le poids total autorisé en charge pour les véhicules de cinq essieux.

— Sur proposition de votre rapporteur, la Commission a amélioré la rédaction de l'**article 82** qui adapte la structure du groupement momentanément d'entreprises aux projets architecturaux, suivant en cela l'avis du Conseil d'État.

— Sur proposition de MM. Vercamer et Straumann, la Commission a adopté un amendement aménageant la possibilité d'ouvrir concomitamment, et non plus successivement, les procédures d'enquête publique prévues pour les projets d'urbanisme des collectivités territoriales (**article 83 bis**).

— Plusieurs amendements de votre rapporteur visant à tenir compte des observations du Conseil d'État ont également été adoptés de façon à préciser la rédaction des **articles 60 à 84**.

● **Dispositions diverses d'ordre ponctuel**

— À l'**article 88**, relatif au seuil applicable en matière de marchés publics, la Commission a supprimé une mention considérée comme redondante par le Conseil d'État.

— Sur proposition de votre rapporteur, la Commission a maintenu l'amende pénale applicable à tous les courtiers, y compris ceux qui ne sont pas inscrits sur une liste nationale, se livrant à des conflits d'intérêts (**article 89**).

— À l'initiative de Mme Catherine Vautrin, la Commission a adopté les mesures de transposition en droit français de la directive 2011/7/UE du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales (**article 90 bis**).

— Sur proposition de M. Sébastien Huyghe, la Commission a adopté un amendement reprenant sa proposition de loi visant à lutter contre les « marchands de sommeil » (**titre II bis, article 93 decies**).

— La Commission a, avec l'avis favorable de votre rapporteur, adopté des amendements présentés par Mme Marland-Militello ayant pour objet de supprimer deux dispositions désuètes de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association : suppression du montant maximal des cotisations versées aux associations et pouvant être rachetées par avance (**article 92 bis**) et suppression des amendes prévues pour les contraventions de 5^e classe en cas de non-respect des obligations déclaratives des associations (**article 92 ter**).

MESDAMES, MESSIEURS,

« *Nous avons en France plus de lois que tout le reste du monde ensemble, et plus qu'il n'en faudrait à régler tous les mondes d'Épicure... Les lois les plus désirables, ce sont les plus rares, plus simples et générales.* » Cet extrait des *Essais* de Michel de Montaigne, quoique publié le 12 juin 1580, paraît plus que jamais d'actualité.

Depuis plusieurs années déjà, votre commission des Lois, sous l'impulsion de son président Jean-Luc Warsmann, s'emploie à agir contre la propension française à la stratification et à la complexification du droit. Ces efforts ont produit des résultats notables, à travers l'adoption de plusieurs textes abrogeant des lois obsolètes, créant les conditions d'une meilleure intelligibilité de la législation à travers une codification plus large et actualisée, tout en allégeant les procédures et les charges pesant sur les particuliers, les collectivités, les justiciables et les entreprises.

Après avoir présenté ses vœux aux parlementaires pour 2011, le Président de la République a logiquement confié au président Jean-Luc Warsmann une mission de réflexion sur la simplification des normes applicables à tous les acteurs économiques, « *afin de redonner de l'oxygène à ceux qui doivent consacrer une partie immense de leur temps à des formalités administratives* », prenant l'engagement de retenir à l'issue de ce travail la plus grande part de ses propositions ⁽¹⁾. Cette démarche a conduit le président de la commission des Lois à procéder à un nombre très significatif d'auditions au cours du premier semestre de l'année et à identifier plusieurs centaines de mesures de simplification, de nature législative ou réglementaire.

Le rapport remis à l'exécutif ne pouvait rester sans suite, ne serait-ce que sur le plan législatif. C'est la raison pour laquelle le président Jean-Luc Warsmann a déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale, le 28 juillet dernier, une proposition de loi reprenant une grande partie des modifications de notre ordonnancement législatif qu'il avait auparavant suggérées.

(1) *Vœux de M. le Président de la République aux parlementaires, aux représentants du Parlement européen et au Conseil de Paris, le 12 janvier 2011.*

Le Gouvernement a, pour sa part, montré l'attention qu'il portait à ce travail en décidant d'inscrire à l'ordre du jour relevant de son initiative l'examen de cette proposition de loi. C'est que l'enjeu est d'importance, dès lors que toutes les mesures susceptibles de dynamiser la reprise économique ainsi que la création d'entreprises et d'emplois ne sauraient attendre.

Conformément à l'article 39 de la Constitution du 4 octobre 1958, la proposition de loi soumise au vote de l'Assemblée nationale a fait l'objet d'un examen préalable par le Conseil d'État. Cette démarche avait été déjà retenue en 2009 pour ce qui est devenu la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

Pour mémoire, l'article L. 112-1 du code de justice administrative prévoit que le Conseil d'État émet un avis sur les propositions de loi, déposées sur le Bureau d'une assemblée parlementaire et non encore examinées en Commission, dont il est saisi par le président de cette assemblée. Saisi le 28 juillet 2011 par courrier du président Bernard Accoyer, le vice-président du Conseil a renvoyé le texte à 5 sections, lesquelles ont désigné 10 rapporteurs. L'assemblée générale du Conseil s'est elle-même prononcée le 19 septembre dernier, en présence de l'auteur de la proposition de loi et de votre rapporteur : au bénéfice d'observations et de suggestions de rédaction, elle a donné un avis favorable à ce texte. Pour améliorer la lisibilité des dispositions concernées, votre rapporteur a reproduit, avec l'auteur de l'accord de la proposition de loi, chaque extrait pertinent immédiatement avant le commentaire de la disposition en cause.

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

Il appartient désormais au Parlement de se prononcer sur le fond des dispositions. Votre rapporteur ne doute pas que l'Assemblée nationale, dans le prolongement du vote de sa commission des Lois, confortera cette démarche ambitieuse, en raison de l'attention qu'elle n'a eu de cesse de porter, au cours de la présente législature, aux initiatives utiles à l'économie et à l'emploi dans notre pays.

I. – LA SIMPLIFICATION DU DROIT : UN LEVIER AU SERVICE DE LA CROISSANCE, DE LA COMPÉTITIVITÉ ET DE L'EMPLOI

Dans un contexte budgétaire contraint, les pouvoirs publics doivent se montrer sensibles à toutes les démarches susceptibles de conforter la reprise économique sans peser sur les finances publiques. La simplification du droit est justement de celles-là : elle constitue en effet un gisement de productivité pour les acteurs de l'économie nationale et, partant, un moyen de réallocation en faveur de l'emploi et du pouvoir d'achat de ressources inutilement mobilisées aujourd'hui.

A. LE POIDS, DÉSORMAIS RÉDHIBITOIRE, DE « L'IMPÔT PAPIER »

« L'impôt papier » correspond, pour les opérateurs économiques, aux coûts induits par un certain nombre de formalités administratives et par l'obligation de fournir un ensemble d'informations sur leur activité, tant aux pouvoirs publics qu'à des parties privées. Dénoncé de longue date par les organisations représentatives des entreprises, en France comme dans d'autres pays européens d'ailleurs, il a pris une ampleur significative avec la stratification de normes et de procédures de moins en moins justifiées à l'heure de la dématérialisation et des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Or, si des efforts louables ont été engagés en vue de sa diminution dans notre pays depuis un peu moins de dix ans, il apparaît que des marges de progrès demeurent en la matière.

1. La simplification de l'environnement normatif : une préoccupation essentielle des entreprises

Un environnement normatif simple, lisible et stable est essentiel au développement et à l'emploi. Le fait est que la précarité de la réglementation française, la juxtaposition des textes et leur complexité croissante fragilisent l'attractivité du territoire national et l'esprit d'initiative.

Une étude menée auprès des chefs d'entreprises par la chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP), publiée en mars 2011, corrobore cette analyse. Elle a révélé que 57 % des entrepreneurs consultés jugent négatif l'impact de la réglementation nationale en vigueur, seuls 14 % la considérant adaptée ⁽¹⁾.

Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si les effets de seuils sont si prégnants en France : le nombre d'entreprises de dix salariés est ainsi deux fois plus faible que celui des entreprises de neuf salariés et il en va de même pour les entreprises respectivement de cinquante et quarante-neuf salariés. Au 1^{er} janvier 2008, les entités de moins de cinquante salariés représentaient donc, tous secteurs

(1) *Chambre de commerce et d'industrie de Paris : « Résultats du questionnaire simplification », mars 2011, p. 4, études de la CCIP.*

confondus, 98,9 % des entreprises françaises et seules 6,7 % d'entre elles employaient au moins dix salariés.

Autre constat révélateur, le nombre d'entreprises de taille intermédiaire (ETI) – dont l'effectif se situe entre 250 et 499 salariés et réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 1,5 milliard d'euros ou un total de bilan n'excédant pas 2 milliards d'euros ou cumulant un effectif inférieur à 250 salariés, un chiffre d'affaires de plus de 50 millions d'euros et un total de bilan supérieur à 43 millions d'euros – est deux fois moindre en France qu'au Royaume-Uni ou en Allemagne.

Ces observations prennent une signification toute particulière au regard du rôle clé joué par les ETI dans la conquête de marchés à l'export, comme relais et support des grandes sociétés cotées, et dans le maintien de capacités de production dans les bassins d'emplois nationaux. À cet aune, simplifier le droit pour favoriser leur éclosion ainsi que leur essor apparaît donc comme un impératif majeur.

Dans l'ordre de ce qui leur semble prioritaire pour une simplification, les chefs d'entreprise citent plus particulièrement le droit du travail et de la protection sociale (80 %), la fiscalité (58 %), les dispositifs d'aides publiques aux entreprises (36 %), le droit des marchés publics (34 %) et, dans une moindre mesure, le droit pénal (14 %), le droit de l'environnement (13 %) ou le droit des sociétés (8 %) ⁽¹⁾.

2. Un coût économique et social important

Les études réalisées en Europe évaluent à au moins 3 % du produit intérieur brut (PIB) le coût des charges administratives qui pèsent sur les entreprises. Les montants varient cependant d'un pays à l'autre : ainsi, la France se situerait au niveau médian (3 % du PIB chaque année), tandis que les Pays-Bas et le Danemark seraient en deçà (avec respectivement moins de 1 % et 2,2 % du PIB) ⁽²⁾.

Contrairement à une idée largement répandue, la réduction de ces charges peut s'effectuer sans alourdissement des frais de fonctionnement des services publics.

Illustration concrète de cette situation, la demande d'autorisation de transport exceptionnel (DATE) représentait, avant 2008, un coût annuel de 33,3 millions d'euros pour les entreprises et les administrations françaises. La mise en place d'une procédure dématérialisée et la mutualisation des informations recueillies par les administrations a débouché sur des économies de l'ordre de 7,3 millions d'euros pour les entreprises – soit une réduction de 31 % de leurs

(1) *Ibid.*, p. 5.

(2) « Réduction de la charge administrative : comparaison internationale des méthodologies », direction générale de la modernisation de l'État, 2006.

coûts – et de 1,5 million d’euros pour les administrations concernées – soit une diminution de leurs frais de fonctionnement de 18 %.

Corollaire du coût financier de « l’impôt papier », le coût social est plus difficile à mesurer. Il n’en est pas moins important, dans la mesure où les entreprises concernées, d’une part, se trouvent freinées dans leur expansion et hésitent à grandir et, d’autre part, consacrent des moyens humains, techniques et financiers à des tâches correspondant à une déperdition de ressources.

La diminution de ces charges inappropriées s’impose donc comme une priorité pour améliorer la compétitivité des entreprises françaises. En complément des réformes structurelles destinées à renforcer le potentiel de création de richesse par l’économie nationale, il est en effet indispensable de simplifier en profondeur l’ensemble des normes et procédures qui mobilisent des personnels et des ressources au détriment de la production de valeur ajoutée.

B. LES GAINS POTENTIELLEMENT SIGNIFICATIFS D’UN ALLÈGEMENT DES PROCÉDURES POUR LES ACTEURS ÉCONOMIQUES

Selon le *Global Competitiveness Report 2010-2011*, la France se classe au 122^e rang mondial en matière de complexité administrative ⁽¹⁾. Le coût annuel de cette complexité a été chiffré aux alentours de 60 à 75 milliards d’euros par l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Lors des assises de la simplification de la réglementation, qui se sont tenues en avril dernier, le Gouvernement a mis en exergue que la suppression d’un formulaire administratif permettait de réaliser, en moyenne, une économie de 26 millions d’euros. Par extension, une diminution de 10 % de la charge administrative existante équivaut à un gain similaire à celui tiré de la réforme de la taxe professionnelle.

D’ores et déjà, sous l’égide du Président de la République et du Gouvernement, plusieurs plans de simplification ont été mis en œuvre avec pour objectif d’alléger de 25 % les mille procédures les plus lourdes pour les acteurs économiques. Les économies attendues de ces démarches, pour les entreprises, ont été évaluées à 6 milliards d’euros chaque année ⁽²⁾.

Lors des assises de la simplification de la réglementation, l’exécutif a annoncé des mesures supplémentaires d’allègement des charges administratives. Au nombre de quatre-vingt, elles devraient engendrer une nouvelle économie pour les entreprises de l’ordre de 1 milliard d’euros chaque année.

S’ils sont significatifs, ces chiffres peuvent être améliorés grâce à l’intervention du Parlement. Les marges d’économies ne dépendent pas

(1) « *Global Competitiveness Report 2010-2011* », *World Economic Forum 2010*, p. 159.

(2) « *Réduction de l’impôt papier* », conseil de la modernisation des politiques publiques, 4 avril 2008.

uniquement, en effet, de l'allègement de démarches fixées par la voie réglementaire mais également de l'assouplissement, voire de la suppression, de certaines obligations légales adoptées par excès de zèle du législateur. Il en va ainsi, notamment, en matière de production de documents comptables par les sociétés et les groupes de sociétés commerciales ou encore du formalisme entourant certaines modalités d'apports au capital de certaines sociétés commerciales.

Les parlementaires sont d'autant plus légitimes à apporter leur contribution à l'allègement des charges qui pèsent sur les acteurs de l'économie française qu'ils ont acquis, à l'occasion de l'examen des lois de simplification du droit dont ils ont été à l'origine, une véritable expertise en la matière.

C. LES CONDITIONS D'UNE SIMPLIFICATION DU DROIT EFFICACE

Pour réussir, la simplification du droit ne doit pas donner lieu à des malentendus sur son objet. En l'espèce, il s'agit avant tout de rationaliser et d'alléger ou de supprimer certaines contraintes superflues ou inutiles et non de déréguler ou de fragiliser certains principes juridiques dont la stabilité est indispensable au bon fonctionnement de l'économie.

1. Des écueils à éviter

La simplification du droit applicable aux entreprises peut se heurter à plusieurs écueils inhérents, d'une part, à la méthode suivie et, d'autre part, à sa portée. Le législateur doit donc se garder de tels risques.

Pour ce qui concerne la méthode, il convient de souligner tout d'abord que la simplification n'est pas une externalisation de la complexité du droit sur des tiers. Elle doit s'attacher à rendre les règles plus lisibles, intelligibles et faciles dans leur application, en particulier pour les petites et moyennes entreprises et les entreprises de taille intermédiaire.

La simplification du droit économique n'est pas davantage une vulgarisation plus poussée. À rendre la règle trop elliptique, le Parlement risquerait de laisser davantage le cours à l'interprétation du juge alors que le droit se doit avant tout d'être clair et précis.

S'agissant de la portée de la simplification, il importe ensuite d'insister sur le fait que la simplification ne signifie pas nécessairement l'uniformisation des normes. Cela vaut tout spécialement pour les seuils et les taux applicables en matière fiscale ou sociale.

De même, sous couvert d'une rationalisation du droit existant, la simplification ne saurait conduire à la mise en place de mesures encore plus exigeantes, rigides et difficiles à comprendre par ceux auxquelles elles s'appliquent.

Tous ces travers, dont les effets peuvent être très préjudiciables dans le domaine économique, les parlementaires se sont efforcés de ne pas y céder lors de l'examen des différents textes ayant vocation à simplifier le droit sous les XII^e et XIII^e législatures. La présente proposition de loi, elle-même, ne déroge pas à cette exigence fondamentale.

2. Une sécurité juridique à préserver

La simplification du droit est un des corollaires du principe de sécurité juridique, qui implique que la loi soit compréhensible, prévisible et normative. Ainsi que l'a souligné le Conseil d'État dans son rapport public de 2006, consacré à cette question quinze ans après un premier rapport public retentissant :

« Un droit écrit trop complexe finit par perdre l'avantage comparatif dont on pourrait a priori le créditer par rapport aux systèmes de "Common Law", dans lesquels le recours permanent aux contrats amène à s'entourer d'une assistance juridique adaptée.

L'excellence des infrastructures de transport, de communication et d'énergie, ainsi que le fort potentiel scientifique et technique de la France, reconnus par l'OCDE et par la Banque mondiale, ne peuvent faire oublier que nombre d'entreprises candidates à une implantation en France sont parfois découragées par la lourdeur des procédures administratives et surtout par l'instabilité du droit. »⁽¹⁾.

Fort de ce constat, le Parlement doit donc veiller, lorsqu'il s'engage dans une démarche de simplification de la norme, à :

– garantir l'accessibilité et l'intelligibilité de la loi, érigées au rang de principe à valeur constitutionnelle par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999⁽²⁾, de manière à ce que les entreprises les plus petites n'aient pas l'obligation de recourir aux professions du droit en toutes circonstances ;

– assurer la stabilité de l'acception des règles qu'il édicte tout au long de leur application, eu égard à l'exigence de prévisibilité de la loi ;

– concilier le cadre normatif indispensable à toute régulation économique avec les impératifs de flexibilité inhérents à l'initiative entrepreneuriale, notamment lors des étapes clés de la création et de la cessation d'activité d'une société.

Ces préventions, la majorité parlementaire les partage puisqu'elle s'est évertuée, depuis 2003, à ne pas mélanger des réformes structurelles avec les textes

(1) Conseil d'État, Rapport public 2006, « Sécurité juridique et complexité du droit », p. 277.

(2) Décision n° 99-421DC du 16 décembre 1999, Loi portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes.

de simplification du droit et des procédures. Il n'est nullement question, au demeurant, qu'elle s'en départisse à l'occasion de l'examen d'une proposition de loi plus particulièrement destinée à alléger les contraintes juridiques pesant sur les entreprises.

II. – UNE DÉMARCHE LÉGISLATIVE COHÉRENTE, MÛRIE ET CONCERTÉE

Le texte soumis à l'examen de l'Assemblée nationale est le fruit d'un important travail d'écoute et de réflexion en amont. Son auteur, le président Jean-Luc Warsmann, a mis à profit les six mois de la mission que lui avait confié le Président de la République et le Premier ministre en application de l'article LO 144 du code électoral pour identifier les pesanteurs juridiques les plus préjudiciables aux entreprises et à l'emploi. De ses nombreux constats, il a tiré les conséquences en élaborant des dispositifs à même d'y apporter des solutions pragmatiques et efficaces.

À l'instar de la précédente proposition de loi ayant pour objet de simplifier le droit, cette initiative a été soumise à l'examen du Conseil d'État, en application du dernier alinéa de l'article 39 de la Constitution et de l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Elle a également fait l'objet d'une consultation des parties prenantes après son dépôt et de l'audition de quelque 55 personnes depuis par votre rapporteur.

A. LE PROLONGEMENT LOGIQUE DE L'ACTION ENGAGÉE DEPUIS LA XII^E LÉGISLATURE

Sous la précédente et l'actuelle législature, le Parlement a été amené à adopter plusieurs textes législatifs ayant pour but de simplifier et de clarifier le droit existant. L'initiative en est revenue à l'exécutif en 2003 et 2004 ; depuis 2007, elle a uniquement été le fait des députés.

1. Les lois d'habilitation du Gouvernement à simplifier le droit de 2003 et 2004

D'un point de vue méthodologique, il n'est pas anodin de souligner que sous la XII^e législature, le Parlement a principalement été appelé à autoriser le Gouvernement à procéder à des simplifications par voie d'ordonnances, dépossédant ainsi la représentation nationale d'un débat sur la nature et l'étendue des mesures prises, pour le plus grand profit des administrations directement à l'origine de la stratification et de la complexification des textes. L'exécutif considérait en effet la simplification du droit sous un angle exclusivement technique, ce qui ne pouvait que limiter la portée effective de sa démarche.

La loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 a donc habilité le Gouvernement à prendre, par ordonnances, des mesures visant à réduire le nombre des commissions administratives et le délai de réponse des services, à mutualiser les informations entre administrations afin que l'utilisateur n'ait pas à présenter plusieurs fois les mêmes pièces justificatives et les mêmes renseignements, à simplifier les démarches administratives de la vie quotidienne, qu'il s'agisse du vote par procuration, de l'organisation des élections professionnelles, de l'accès au minimum vieillesse, de la création d'un guichet unique pour le permis de chasser, ou encore à simplifier certaines formalités des entreprises ainsi que les conditions de fonctionnement des collectivités territoriales. De même, sur son fondement, quatre nouveaux codes sont entrés en vigueur ⁽¹⁾.

Dans un second temps, la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, composée de plus de deux cents mesures touchant des domaines législatifs très divers, a autorisé l'édiction de pas moins de soixante-six ordonnances ayant notamment pour objet de simplifier des procédures administratives ⁽²⁾, d'abroger des dispositions devenues obsolètes ⁽³⁾, ou de faire entrer en vigueur ou de recodifier sept codes ⁽⁴⁾.

Un troisième projet de loi de simplification du droit, comportant trente-huit articles, avait été déposé au Sénat le 13 juillet 2006 ⁽⁵⁾ mais il n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour.

2. Les lois de simplification du droit initiées par les députés depuis 2007

Depuis le début de la XIII^e législature, sous l'impulsion de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, le Parlement a souhaité prendre une part plus active et plus directe à la dynamique de simplification, de modernisation, de clarification et d'amélioration de la qualité du droit. À ce jour, trois lois importantes ont été adoptées et promulguées ⁽⁶⁾.

Tout d'abord, la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, qui a figuré parmi les tous premiers textes inscrits à l'ordre du jour réservé au groupe des députés UMP, a abrogé cent vingt-six lois obsolètes

(1) *Codes du patrimoine, de la recherche, du tourisme et de l'organisation judiciaire.*

(2) *Ordonnance n° 2005-395 du 28 avril 2005 relative au service public du changement d'adresse ou ordonnance n° 2005-759 du 4 juillet 2005 portant réforme de la filiation, notamment.*

(3) *Pour illustration, l'article 10 de l'ordonnance n° 2006-673 du 8 juin 2006 portant refonte du code de l'organisation judiciaire et modifiant le code de commerce, le code rural et le code de procédure pénale (partie Législative) a abrogé un certain nombre de lois anciennes devenues obsolètes.*

(4) *Code général de la propriété des personnes publiques, code du sport, refonte complète du code de justice militaire et du code de l'organisation judiciaire, refonte partielle du code de commerce, du code rural et du code de procédure pénale.*

(5) *Projet de loi de simplification du droit n° 462 (2005-2006).*

(6) *Dans un domaine plus spécifique, à savoir le droit électoral, il n'est pas inutile de souligner que le Parlement a également adopté, sur proposition de MM. Jean-Luc Warsmann et Charles de la Verpillière, la loi n° 2011-412 du 14 avril 2011 portant simplification de dispositions du code électoral et relative à la transparence financière de la vie politique.*

et obligé le pouvoir réglementaire à faire droit à toute demande tendant à l'abrogation d'un règlement illégal ou sans objet. Elle a également étendu les possibilités de recours à la visioconférence devant les juridictions judiciaires, supprimé la déclaration des rémunérations passibles de la taxe d'apprentissage ainsi que la déclaration de la participation au financement de la formation professionnelle continue pour les entreprises de moins de dix salariés, simplifié les règles applicables aux avenants aux marchés publics. Elle a enfin mis en œuvre plusieurs mesures en faveur des particuliers, tels la suppression du certificat médical pré-nuptial ou l'octroi aux parties à un litige devant diverses juridictions de la possibilité d'être assistées ou représentées par leur concubin ou la personne avec laquelle elles ont conclu un pacte civil de solidarité (PACS).

La loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, ensuite, a traité plus particulièrement de deux aspects : le droit des collectivités locales et la législation pénale. Outre l'extension des possibilités d'inscription sur les listes électorales hors période de révision aux personnes changeant de commune pour motif professionnel ou l'assouplissement des règles relatives à la copropriété des immeubles bâtis, elle a ainsi procédé à l'élargissement de la liste des compétences que le conseil général ou régional peut déléguer à son président, ouvert la possibilité pour tous les maires de déléguer leur signature aux responsables de services communaux, posé les bases d'une réforme du champ du contrôle de légalité, réformé la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité et amélioré les conditions d'exécution des mandats d'arrêt européens et des décisions d'extradition.

Plus récemment, enfin, la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, comprenant un peu moins de deux cents articles, a permis l'inscription du nom du partenaire de PACS sur l'acte de décès, prévu des mesures de protection des usagers contre les variations anormales de leur facture d'eau et institué un échange direct de données entre administrations au bénéfice des particuliers et des entreprises. Dans le domaine de la fonction publique et du droit administratif, il a également été convenu de supprimer neuf commissions administratives devenues inutiles, d'étendre la procédure des recours administratifs préalables obligatoires dans le domaine de la fonction publique, de clarifier le régime des groupements d'intérêts publics ou encore d'autoriser la dispense de conclusions du rapporteur public devant les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel.

Pour les entreprises, cette loi a plus particulièrement prévu l'application du droit commun des congés payés au chèque-emploi associatif, assoupli les obligations comptables des sociétés placées sous le régime réel simplifié d'imposition en leur permettant de tenir une comptabilité de trésorerie et de présenter une annexe comptable établie selon un modèle abrégé, supprimé le rapport du commissaire aux comptes en cas d'augmentation de capital d'une société anonyme avec suppression du droit préférentiel de souscription et allégé la fourniture d'attestations par les entreprises pour la lutte contre le travail dissimulé.

Par ailleurs, en droit pénal, la procédure du jugement du délit connexe à un crime par la cour d'assises a été simplifiée et des dispositions relatives aux autopsies judiciaires ont été introduites dans le code de procédure pénale afin de combler un vide juridique sur le sort des prélèvements biologiques réalisés et les modalités d'exercice du droit à l'information des proches. Enfin, diverses dispositions relatives à l'urbanisme et au logement ont été prévues, notamment pour améliorer la coopération entre organismes d'habitations à loyer modéré (HLM).

Avec le recul, il apparaît que ces textes d'origine parlementaire se sont relativement moins préoccupés de la simplification du droit économique et social – même s'ils contenaient des dispositions y afférant – que des relations de l'administration avec les usagers, des règles applicables aux collectivités locales ou du fonctionnement des juridictions. Il est heureux qu'en cette fin de législature, le Parlement ait l'occasion de remédier à ce déséquilibre car les entreprises sont également des sujets importants du droit.

B. UN TRAVAIL PRÉPARATOIRE MÉTHODIQUE ET APPROFONDI

La crise économique et financière qui frappe notre pays depuis 2008 n'a fait qu'accentuer encore davantage la nécessité d'orienter les travaux de simplification du droit plus particulièrement vers les acteurs économiques. Pour favoriser la croissance et l'emploi, le Président de la République et le gouvernement ont entendu agir sur tous les leviers de l'activité économique en mettant en œuvre un plan de relance, en lançant un grand emprunt national en faveur des investissements d'avenir, et en s'engageant dans un vaste mouvement de simplification des normes qui s'imposent aux acteurs économiques et qui, trop souvent, génèrent des charges administratives disproportionnées et des coûts excessifs.

L'ampleur du chantier d'amélioration de la qualité, de la lisibilité et de l'efficacité du droit a commandé l'ouverture de plusieurs fronts. Parallèlement à la mission de simplification du droit applicable aux collectivités territoriales qui a été confiée au sénateur Éric Doligé⁽¹⁾, et qui peut, à la marge, concerner les entreprises, notamment en matière d'archéologie préventive, des travaux de simplification du droit au bénéfice des acteurs économiques ont été menés de façon autonome mais coordonnée à la fois dans le cadre des assises de la simplification de la réglementation organisées par le secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services, des professions libérales et de la consommation, M. Frédéric Lefebvre, et dans le cadre de la mission de simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi confiée au président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, notre collègue Jean-Luc Warsmann.

(1) *Rapport du sénateur Éric Doligé sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales, remis le 16 juin 2011 au Président de la République.*

1. Les assises de la simplification de la réglementation

Le 15 décembre 2010, M. Frédéric Lefebvre, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services, des professions libérales et de la consommation, a lancé un programme de simplification de l'environnement administratif des petites et moyennes entreprises. Après avoir désigné en janvier 2011 une centaine de « correspondants PME », à raison d'un par département, afin qu'ils s'immergent chacun dans cinq à dix entreprises, qu'ils partagent le quotidien des entrepreneurs et qu'ils recueillent leur point de vue et leurs propositions concrètes de simplification, les services du secrétaire d'État ont organisé, à partir de mars 2011, vingt-deux assises régionales de la simplification qui ont permis de synthétiser les quelque 700 propositions de simplification résultant des 570 entretiens menés sur le terrain avec les chefs d'entreprises.

La tenue des assises nationales de la simplification le 29 avril 2011, sous la présidence conjointe du secrétaire d'État et du président Jean-Luc Warsmann, a permis d'identifier les difficultés les plus coûteuses pour les entreprises et d'isoler 80 premières mesures de simplification susceptibles d'être mises en œuvre rapidement et de représenter pour les entreprises des économies évaluées à un milliard d'euros.

Parmi ces mesures figure la mise en place d'un « coffre-fort numérique » destiné à épargner aux entreprises la redondance des informations qui leur sont demandées par les administrations.

Par ailleurs, bien des mesures proposées dans le cadre des assises de la simplification visent à alléger les formalités déclaratives pesant sur les entreprises en matière sociale. Il a ainsi été suggéré de simplifier le bulletin de paye, de mettre en œuvre la déclaration sociale nominative, déclaration dématérialisée appelée à se substituer à une trentaine de déclarations sociales, et de simplifier l'affiliation aux régimes de sécurité sociale des travailleurs indépendants. La réduction de la charge déclarative concerne également le domaine fiscal : outre la suppression de taxes spécifiques, il a été proposé de supprimer des obligations déclaratives, liées notamment à la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises, et de simplifier le recouvrement de la taxe locale sur la publicité extérieure. L'extension du rescrit social, la rationalisation des enquêtes de la statistique publique et la simplification du régime des installations classées pour la protection de l'environnement sont autant de mesures qui, avancées dans le cadre des assises de la simplification, ont également été identifiées et expertisées dans le cadre des travaux menés concomitamment par le président Jean-Luc Warsmann.

2. La mission confiée au Président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale par le Président de la République

Le 17 janvier 2011, le Président de la République a confié au président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale une mission de simplification du

droit au service de la croissance et de l'emploi « *pour desserrer les contraintes excessives qui pèsent sur les entreprises, en particulier les PME, mais aussi sur les artisans, les agriculteurs et les professions libérales* »⁽¹⁾. Par décret du 25 janvier 2011, le Premier ministre, M. François Fillon, a placé cette mission temporaire dans le cadre des dispositions de l'article LO 144 du code électoral.

Afin de mener à bien sa mission, le président Jean-Luc Warsmann s'est entouré d'un groupe de députés (votre rapporteur, ainsi que Mme Marie-Christine Dalloz et MM. Michel Diefenbacher, Didier Gonzales, Michel Raison, Jean-Charles Taugourdeau), appartenant à différentes commissions de notre Assemblée, qui ont participé aux réunions de la mission et fait remonter de leurs circonscriptions respectives des propositions d'allègement des charges administratives pesant sur les entreprises.

Au sein de l'Assemblée nationale, notre collègue Jean-Luc Warsmann a auditionné de février à mai 2011 près de 70 organisations professionnelles, institutions ou personnalités qui ont formulé un peu plus de 700 propositions. Dans la mesure où le champ de la mission de simplification qui lui a été confiée était très large et concernait tous les secteurs économiques, et les besoins de simplification se faisant particulièrement sentir au sein de réglementations sectorielles, le président Jean-Luc Warsmann s'est attaché à entendre les représentants du plus large panel de professions : experts-comptables, agriculteurs, avocats, notaires, architectes, transporteurs, éleveurs, banquiers, assureurs, artisans, aménageurs, géomètres... Leurs réflexions et propositions de simplification, recueillies par oral et par écrit, ont été soumises à l'appréciation et à l'expertise des administrations.

En effet, notre collègue Jean-Luc Warsmann s'est également appuyé sur le secrétariat général du Gouvernement ainsi que sur l'ensemble des ministères concernés. Les services de l'État ont tout à la fois formulé quelque 200 propositions et fourni des observations sur les contributions des représentants des acteurs économiques auditionnés à l'Assemblée nationale.

Les mesures proposées par le président Jean-Luc Warsmann ont fait l'objet d'une étude approfondie et d'une concertation avec les ministères à l'occasion d'un comité de pilotage réunissant presque chaque semaine les secrétaires généraux des ministères ou leurs représentants. Pour celles d'entre elles qui nécessitaient une expertise plus poussée, comme la mise en œuvre de la déclaration sociale nominative, du coffre-fort numérique ou de la simplification du bulletin de paye, des réunions thématiques ont été organisées afin de confronter les points de vue des parties publiques et privées. Pour les mesures qui suscitaient des débats et des divergences entre ministères, des arbitrages gouvernementaux ont été sollicités à l'occasion de nombreuses réunions interministérielles.

(1) *Lettre de mission adressée par le Président de la République au Président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, M. Jean-Luc Warsmann.*

Cette méthode de travail a permis à notre collègue Jean-Luc Warsmann de soumettre plus de 200 propositions au Président de la République, au terme de la première phase de sa mission, à la fin du mois d'avril 2011. Comme le lui avait demandé le Président de la République, notre collègue Jean-Luc Warsmann a en effet remis à mi-chemin de sa mission ses premières conclusions, nourries des mesures législatives et réglementaires qui ne requéraient pas de plus amples expertises et concertations. Celles qui, à l'inverse, méritaient davantage d'études et de débats ont été examinées au cours de la seconde phase de la mission : c'est ainsi que près de 80 autres propositions sont venues s'ajouter aux 200 premières et étoffer le rapport sur la simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi, riche de près de 280 propositions, que le président Jean-Luc Warsmann a remis au Président de la République le 6 juillet 2011.

Dans le prolongement de ce rapport, et conformément aux vœux du Président de la République, les mesures de caractère réglementaire seront mises en œuvre par le Gouvernement dans les délais les plus brefs, et les mesures de nature législative sont rassemblées dans la proposition de loi qui vous est soumise.

C. UN TEXTE RÉSOLUMENT AMBITIEUX

La présente proposition de loi, déposée le 28 juillet dernier par le président Jean-Luc Warsmann, est l'un des tous derniers textes consacrés à la simplification du droit de la XIII^e législature. Parce que le développement de l'activité et de la croissance ne sauraient attendre le renouvellement des mandats de l'exécutif et de l'Assemblée nationale, au printemps prochain, il a été délibérément choisi d'inclure un nombre significatif de mesures pertinentes pour la dynamisation des entreprises françaises et la création d'emplois. Cette ambition ne poursuit qu'un seul objectif : accompagner dans les meilleures conditions possibles la reprise économique.

1. Les principales dispositions de la proposition de loi

La proposition de loi a été élaborée en écho aux suggestions de modifications législatives formulées dans le rapport remis le 6 juillet 2011 au Président de la République. En toute logique, sa structure reprend largement celle du rapport du président Jean-Luc Warsmann.

a) Des mesures de simplification qui embrassent l'ensemble des champs de la vie des entreprises

Cette préoccupation est plus particulièrement l'objet du titre I^{er} de la proposition de loi.

Dévolu à la simplification de la vie statutaire des entreprises, **le chapitre I^{er} comporte un ensemble de dispositions destinées à dynamiser le fonctionnement des entreprises.** Quelques-unes rendent plus aisées les modalités d'immatriculation des commerçants et de cession de fonds de commerce tout en

clarifiant les règles de congé du bail commercial (*articles 1^{er} à 3*). D'autres apportent des aménagements attendus par les PME, en ouvrant la possibilité à leurs administrateurs d'être liés à celles-ci par un contrat de travail conclu postérieurement à leur nomination au conseil d'administration, dès lors que ce contrat correspond à un emploi effectif (*article 4*), en assouplissant les contraintes entourant l'augmentation du capital des SARL (*articles 5 et 8*), ou en supprimant l'obligation de dépôt du rapport de gestion tout en privilégiant le dépôt des comptes par voie électronique (*article 7*).

De même, outre la simplification de formalités redondantes ou à faible valeur ajoutée (*articles 9, 10 et 21*), le texte lève certaines restrictions concernant la distribution d'actions gratuites aux salariés de PME non cotées (*article 12*) et renforce l'efficacité des mécanismes assurant l'effectivité des règles entourant la constitution et le fonctionnement des sociétés commerciales, coopératives et mutualistes (*articles 14, 15, 16, 18 à 20, 23 et 24*). Par ailleurs, les règles de transmission des documents élaborés par les commissaires aux comptes se voient simplifiées (*article 26*) et, pour tirer les conséquences de la censure par le Conseil constitutionnel – pour motifs procéduraux – d'une disposition identique de la précédente loi de simplification du droit, il est prévu de prendre en compte les accords de subordination entre créanciers dans le projet de plan de sauvegarde ou de redressement soumis à l'assemblée unique des obligataires et de faciliter l'accès des holdings à la procédure sauvegarde financière accélérée (*article 25*).

Le chapitre II, pour sa part, regroupe un ensemble de dispositions visant à simplifier la vie sociale des entreprises.

Il faut dire que l'accumulation des normes, la diversité des sources normatives ne favorisent pas nécessairement la lisibilité de notre droit social et son application se heurte, par bien des aspects, à l'enchevêtrement de textes à la formulation disparate. Le droit social et le droit du travail recèlent ainsi de nombreux motifs de tracasseries et de complications administratives mais ne permet pas nécessairement à chacun des acteurs économiques de saisir l'étendue exacte de ses obligations sociales.

On le comprend à la lecture du rapport du président Jean-Luc Warsmann : pour le dynamisme de nos entreprises comme pour le bon fonctionnement de nos régimes de protection sociale, il importe de remanier des textes et des procédures qui peuvent inutilement alourdir d'abord l'établissement des déclarations auprès des régimes de protection sociale et, ensuite, le paiement des cotisations et des contributions. C'est de fait autour de ces deux axes que le présent texte comporte des mesures destinées à répondre à ce diagnostic et à faciliter la vie sociale des entreprises.

Parce que ces dernières sont tenues, chaque année, de répondre à de nombreuses obligations déclaratives, le texte instaure la déclaration sociale nominative qui se substituera progressivement à partir du 1^{er} janvier 2013 et définitivement à compter du 1^{er} janvier 2016, à l'ensemble des déclarations

sociales périodiques et ponctuelles. Les entreprises ne pourront plus, à compter de cette date, se voir demander plus d'une fois – au titre de la déclaration sociale nominative ou à un titre – la même information (*article 30*). Une réforme aussi fondamentale que la déclaration sociale nominative exige toutefois que soit entreprise, en parallèle et sans délai, une démarche ambitieuse d'harmonisation des définitions relatives aux assiettes et montants des cotisations et contributions sociales. Le texte invite à cette fin les administrations et les organismes compétents à parvenir de manière concertée et en deux temps – au plus tard aux 30 juin 2012 et 30 juin 2015 – à une définition commune des données relatives aux assiettes et aux montants de ces cotisations et contributions. Une telle harmonisation permettra, outre le déploiement de la déclaration sociale nominative, de réduire significativement et, dès le 1^{er} janvier 2013, le nombre de mentions figurant sur le bulletin de paie (*article 44*).

S'agissant du paiement des cotisations et contributions qui suppose la communication de ces données sociales, le texte marque également une première étape dans la résolution de l'épineux problème des seuils d'effectifs conditionnant l'assujettissement des entreprises à ces cotisations et contributions sociales. La multiplication de ces seuils soulève notamment la question du libellé du texte qui les prévoit. Or, aujourd'hui, cette formulation diffère suivant les textes, parfois jusqu'au sein d'un même code, et ce faisant, contraint les entreprises à réaliser de nombreux calculs.

C'est pourquoi, et afin de rendre les textes plus accessibles et, par conséquent, plus facilement applicables, la proposition de loi procède, sans changement du fond de la règle, à l'harmonisation de l'expression employée dans la définition des seuils d'effectifs pris en compte dans de nombreux dispositifs. Il en va ainsi s'agissant du « versement transport » (*article 28*), de la participation des entreprises au financement d'actions dans le domaine du logement (*article 29*), de la détermination de la majoration de réduction des cotisations employeur (*articles 33 et 34*) ainsi que de la réduction forfaitaire de cotisations patronales dues au titre des heures supplémentaires (*article 35*). Mais la simplification porte également sur le libellé des seuils d'effectifs prévus en droit du travail dans des matières aussi diverses que les consultations en cas de procédures de licenciement pour motifs économiques que de participation financière des employeurs au développement des actions de formation professionnelle continue (*article 39*). Il s'agit bien d'harmoniser des libellés sans modifier les règles de fond applicables dans chacun de ces domaines.

Toujours en matière de sécurité sociale, le texte entend simplifier la procédure de recouvrement amiable des cotisations et contributions sociales par le régime social des indépendants (RSI) en redonnant à ce dernier une compétence pleine et entière. Alors qu'en l'état actuel, le recouvrement amiable est partagé, de manière parfois peu compréhensible pour l'assuré, entre l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) – les trente premiers jours à compter de l'échéance – et le régime social des indépendants – à partir du trente-et-unième jour –, le régime social des

indépendants sera à l'avenir un véritable interlocuteur social unique pour la procédure de recouvrement amiable, dont il assurera désormais l'intégralité du recouvrement amiable et ce, dès le premier jour à compter de l'échéance. Afin de garantir une qualité de service optimale aux assurés, le régime social des indépendants conservera la possibilité de déléguer aux URSSAF tout ou partie de ses missions de recouvrement amiable (*article 31*).

Dans ce même souci d'inciter les entreprises à se conformer aux prescriptions du droit social et de prévenir la survenue de difficultés par l'échange avec les administrations plutôt que par la sanction et la contrainte, la proposition de loi comporte des dispositions de nature à assurer le développement du rescrit social (*article 36*). En cela, la proposition de loi conforte une procédure dont le rapport du président Jean-Luc Warsmann a démontré certes la faible utilisation actuelle mais également l'intérêt pour les entreprises puisque la procédure du rescrit social permet à chaque cotisant d'interroger, en sa qualité d'employeur, l'organisme de recouvrement ou de protection sociale dont il relève sur l'application de la législation à sa situation particulière.

Sur un plan plus général, le développement du rescrit social constitue du reste un instrument de sécurité juridique et participe de cette amélioration des relations entre le public et les administrations à laquelle œuvrent les pouvoirs publics depuis déjà de nombreuses années. C'est d'ailleurs dans cette perspective que la proposition de loi planifie, d'ici au 1^{er} janvier 2013, la dématérialisation généralisée et progressive des déclarations de paiement des cotisations sociales ainsi que le passage à une télétransmission systématique des déclarations préalables à l'embauche (*article 37*).

Au-delà du droit de la sécurité sociale, la législation du travail fait également l'objet de plusieurs mesures de simplification. Au nombre de ces mesures, il convient de mentionner l'information renforcée dont bénéficieront désormais les employeurs en cas de constatation par les services de l'inspection du travail d'infractions aux règles fixées par le code du travail. En effet, le texte étend à toutes les infractions aux règles du droit du travail passibles d'une peine d'amende inférieure ou égale à 7 500 euros l'obligation faite aux inspecteurs et contrôleurs du travail de communiquer à l'employeur, au plus tard dans le délai d'un mois, les procès-verbaux constatant ces infractions (*article 48*).

Cette dernière mesure illustre là toute la philosophie de la démarche qui inspire la proposition de loi : l'objet d'une véritable simplification ne saurait se résumer à un simple dépoussiérage des textes ; la simplification porte, en elle, l'ambition d'actualiser les dispositifs, d'assurer leur cohérence et d'adapter les procédures juridiques aux réalités de notre pays. Le droit doit protéger chacun et organiser les relations sociales. La règle ne vaut rien en soi si elle devient carcan et dessert finalement ceux auxquels elle devait apporter des garanties.

Dans cet esprit, le présent texte concourt à la mise à jour de dispositions de notre droit du travail qui conforte l'efficacité du fonctionnement de nos entreprises

tout en affermissant le droit de nos concitoyens à l'emploi et au bénéfice de leurs droits sociaux.

Au chapitre de l'efficacité économique et de la promotion de l'emploi, *l'article 40* fixe ainsi un cadre juridique clair, susceptible de dissiper les incertitudes entourant la capacité des entreprises, dans le respect des équilibres dégagés par la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, à moduler le temps de travail de leurs effectifs sur une courte période sans que cette modulation aboutisse à une requalification du contrat de travail.

Au chapitre des droits sociaux, *l'article 41* remédie aux difficultés que pouvaient rencontrer les salariés souffrant d'une inaptitude d'origine non professionnelle en permettant la rupture effective du contrat de travail dès la notification du licenciement pour inaptitude physique. *L'article 42* allège très sensiblement les conditions que doit remplir tout salarié pour obtenir le paiement des jours fériés chômés. Ainsi, la proposition de loi remédie à une complexité certaine dans la gestion des fiches de paie et tient compte des stipulations d'un nombre croissant de conventions collectives. De même, *l'article 43* consacre le caractère automatique de l'ouverture du droit à congés payés, mettant ainsi le droit national en conformité avec les obligations qu'avait souscrites la France dans le cadre de la directive du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail. Enfin, *l'article 45* assure pour sa part la cohérence des dispositions définissant le plafond de versement dans un plan d'épargne salariale.

Le chapitre III contient des dispositions destinées à soutenir le développement des entreprises en simplifiant certaines procédures administratives et en corrigeant des dispositifs fiscaux, comptables ainsi que douaniers.

Le dispositif du crédit d'impôt-recherche a permis de soutenir l'effort de recherche-développement des entreprises et d'accroître ainsi leur compétitivité. Afin de mieux évaluer son impact économique et social, il est proposé de mettre à la charge des agents du ministère de la Recherche l'obligation de transmettre chaque année aux agents du ministère de l'Économie chargés de la réalisation d'études économiques, les données relatives à ce dispositif fiscal dont ces derniers ne disposent aujourd'hui qu'au coup par coup, sous une forme agrégée et insuffisamment précise. Une étude plus fine et détaillée de cette politique publique permettra de la rendre encore plus efficace (*article 50*).

Afin de favoriser la performance de nos entreprises, la proposition de loi modernise les procédures douanières qui sont aujourd'hui alourdies par la manipulation, la conservation et la consultation de documents sous format papier, par des formalités et par des redondances qui, en plus d'être inutiles, sont parfois contraires au droit communautaire. Diverses mesures sont proposées pour rendre les contrôles douaniers plus rapides et plus efficaces et pour faire progresser la

dématérialisation, notamment des déclarations en douane et des documents dont la conservation est imposée (*article 51*).

Parmi les mesures destinées à simplifier les procédures administratives, il en est une qui permettra à chaque usager et à chaque entreprise de stocker en un lieu unique et virtuel – le coffre-fort électronique – les documents nécessaires à l’instruction de sa demande ou au traitement de sa déclaration. Conserver de manière sécurisée son patrimoine informationnel et le partager, en tout ou partie, avec des tiers de confiance – administrations centrales et locales, Pôle emploi, assureurs, etc. – telle est la double ambition du coffre-fort électronique qui sera désormais le point d’entrée unique dans la relation privilégiée entre l’usager et l’administration (*article 52*). À cette fin, cet article étend aux déclarations produites par les usagers le principe, d’une part, de transmission unique des informations produites par les usagers aux autorités administratives et, d’autre part, de dématérialisation des échanges de données entre administrations

La procédure de recueil d’informations économiques ou financières auprès des entreprises par les services de la statistique publique n’échappe pas non plus à cette démarche de simplification. Alors que, chaque année, ce sont près de 685 000 entreprises qui doivent répondre à soixante-dix-huit enquêtes statistiques, les réponses à ces dernières sont, dans certains cas, d’autant plus chronophages que les informations demandées aux entreprises sont détenues par des fournisseurs – électricité, télécommunications, agences d’intérim – qui les centralisent. Il est, dans ces conditions, préférable et moins coûteux d’interroger directement le fournisseur concerné que l’ensemble de ses clients. C’est pourquoi, le texte simplifie cette procédure de collecte statistique en autorisant la cession, à des fins uniquement statistiques, à l’Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ou aux services statistiques des ministères, des données économiques et financières détenues par une entreprise sur d’autres entreprises (*article 53*).

Le chapitre IV allège un certain nombre de procédures dont la lourdeur porte préjudice au développement des entreprises dans des secteurs d’avenir.

Parmi les énergies renouvelables, la géothermie est celle pour laquelle le Grenelle de l’environnement a fixé des objectifs ambitieux en visant la multiplication par six du nombre d’installations géothermiques dédiées à la production de chaleur d’ici 2020. Pourtant, le développement de ces installations est aujourd’hui entravé par l’insécurité juridique liée à l’ambiguïté de certaines dispositions législatives et réglementaires. Il est donc proposé de clarifier le régime applicable à la géothermie de minime importance en relevant le double défi de favoriser son développement tout en protégeant l’environnement (*article 54*).

La proposition de la loi ne laisse pas les autres énergies propres en reste puisqu’elle promeut l’essor de la petite hydroélectricité en l’affranchissant de

procédures lourdes, redondantes et difficilement compréhensibles. Deux textes cohabitent en la matière : la « loi sur l'énergie » de 1919 et la « loi sur l'eau » de 1992. Ils soumettent les petites entreprises hydroélectriques à des contraintes croisées en prévoyant des seuils, des modalités d'autorisation, des procédures, des polices et des régimes de sanction qui sont différents et qui se superposent. Le texte poursuit l'œuvre de simplification entreprise lors de la récente codification de la « loi sur l'énergie » en alignant les procédures d'autorisation au titre de la « loi sur l'énergie » sur celles prévues par la « loi sur l'eau » (*article 56*).

Enfin, **le chapitre V rend plus simples et plus efficaces un certain nombre de dispositifs de lutte contre la fraude**. Parmi ces dispositifs, certains sont lacunaires. C'est notamment le cas du dispositif d'exécution des mesures d'interdiction de gérer qu'il est proposé de compléter par la création d'un fichier national automatisé des interdits de gérer. Ce fichier permettra tout à la fois de centraliser et de diffuser au niveau national les mesures d'interdictions de gérer, qu'elles concernent ou non des commerçants, et d'éviter des radiations d'entreprises que des greffiers de tribunaux de commerce auraient immatriculées faute d'avoir connaissance de l'existence d'une sanction (*article 57*).

À l'inverse, d'autres dispositifs de lutte contre la fraude sont excessivement contraignants et vont au-delà des exigences communautaires en la matière. C'est le cas des obligations de vigilance qui ont été mises à la charge des entreprises d'assurance de dommages avant d'entrer en relation d'affaires avec leur client alors, d'une part, que le droit communautaire limite ces obligations aux entreprises d'assurance-vie, et, d'autre part, que le risque de fraude ou de blanchiment en la matière ne peut être détecté que dans la phase d'indemnisation du sinistre, et non lors de la souscription du contrat (*article 59*).

b) Des mesures de simplification plus ponctuelles et sectorielles

Le **titre II** de la proposition de loi regroupe un ensemble de simplifications de portée plus sectorielle, mais tout aussi importantes que celles afférant à la vie des entreprises.

Son **chapitre I^{er}** est notamment consacré à **l'allègement des procédures applicables au secteur agricole**.

La lourdeur de certaines procédures est nuisible au développement de ce secteur. Il en va ainsi, par exemple, de l'obligation faite aux producteurs de céréales de commercialiser leur production par l'intermédiaire de collecteurs déclarés. Afin d'introduire un peu de souplesse dans ce dispositif, il pourrait être envisagé d'autoriser les céréaliers à vendre une partie de leur production directement aux utilisateurs, en deçà d'une quantité annuelle par exploitation fixée par le ministre de l'Agriculture (*article 62*). Facilite encore la condition d'actif dans le secteur agricole, le II de l'article 67 qui modifie les règles d'affiliation au régime de protection sociale de sorte de rendre compatible l'exercice d'une profession agricole non salariée avec le statut d'auto-entrepreneur.

Néanmoins, si le particularisme du secteur – sinon sa fragilité – peut amener à concevoir la nécessité de l’allègement de certaines procédures, rien ne saurait, en revanche, justifier un traitement différencié de la population active agricole au plan social. Dans cette optique, le présent texte a pour objectif une simplification des textes qui, sans lourdeur excessive ou contrainte nouvelle, garantisse l’application du droit commun au monde agricole.

Cette ligne directrice vaut tout d’abord s’agissant des droits. Dans cette optique, *l’article 64* étend aux employeurs du secteur agricole la possibilité de verser des cotisations destinées au financement d’une retraite complémentaire pendant les congés pour événements familiaux pris par leurs salariés. *L’article 66* consacre, quant à lui, pour les collaborateurs d’exploitation ou d’entreprises agricoles le bénéfice des dispositifs d’intéressement prévus par le code du travail.

S’agissant des devoirs, *l’article 65* confirme de manière explicite l’obligation faite par la loi à tout donneur d’ordre, y compris des employeurs relevant du régime agricole, de s’assurer de la régularité de la situation de leurs cocontractants du point de vue de l’établissement des déclarations et du paiement des cotisations dont ceux-ci sont redevables auprès du régime de protection sociale dont ils relèvent.

Le chapitre II, quant à lui, assouplit le régime de certaines professions réglementées. C’est ainsi qu’il renforce l’efficacité des contrôles exercés sur les commissaires aux comptes en diversifiant le recrutement des contrôleurs du Haut conseil du commissariat aux comptes (*article 69*), qu’il précise les modalités de mise en œuvre du droit de préemption urbain et rural (*article 70*) et qu’il crée un statut de géomètre-expert salarié, à l’instar de ce qui a d’ores et déjà été prévu pour d’autres professions réglementées (*article 71*).

De même, **le chapitre III modifie plusieurs démarches administratives dans le secteur des transports.** La charge déclarative qui pèse sur les transporteurs est parfois inutilement excessive : c’est ce qu’illustrent les quelque 65 000 déclarations de capacité financière qui, accompagnées d’un nombre de liasses fiscales au moins équivalent, sont, chaque année et sous format papier, transmises par les entreprises de transport public routier au ministère chargé des transports, alors même que les liasses fiscales permettant d’apprécier la capacité financière de ces entreprises sont par ailleurs également adressées à l’administration fiscale pour les besoins de la collecte des taxes et impôts. Plutôt que d’exiger des transporteurs qu’ils fournissent deux fois les mêmes documents, sous format papier, à deux administrations différentes, il est proposé d’imposer à l’administration fiscale de transmettre au ministère des Transports, sous forme dématérialisée, les documents qui lui auront été fournis (*article 72*).

Le chapitre IV, pour sa part, simplifie et clarifie des démarches administratives dans le secteur du tourisme. Dans le sillage de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, la proposition de loi rationalise la procédure de classement des

hébergements touristiques et des meublés de tourisme (*articles 73 et 74*). Alors que la procédure de classement est, pour l'essentiel, définie par l'agence « Atout France » qui établit les référentiels et les tableaux de classement, les tient à jour et les diffuse, et que l'instruction des demandes de classement relève d'organismes évaluateurs accrédités, la décision de classement continue de relever de l'autorité administrative alors qu'il serait plus cohérent de la confier aux organismes évaluateurs eux-mêmes pour les meublés de tourisme, et à l'agence « Atout France » pour les autres hébergements touristiques, comme l'ont suggéré nos collègues Jean-Louis Léonard, Daniel Fasquelle, Marc Francina et Étienne Mourrut dans leur proposition de loi relative aux habitats légers de loisirs et à l'hébergement de plein air et portant diverses dispositions relatives au tourisme ⁽¹⁾.

Le chapitre V allège des procédures inutiles ou excessives pour les acteurs de la presse, et plus généralement des médias.

En application de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, de multiples obligations de dépôts judiciaires et administratifs pèsent aujourd'hui sur les entreprises de presse, en sus du dépôt légal auprès de la Bibliothèque nationale de France (BNF), du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) et du ministère de l'Intérieur. À ces dépôts d'exemplaires des titres s'ajoute une déclaration préalable au parquet. Jadis motivés par le souci de surveiller la presse, cette déclaration préalable et ces dépôts n'ont plus aujourd'hui qu'un intérêt patrimonial intéressant principalement le ministère de la Culture : le dépôt légal auprès du ministère de l'Intérieur n'est plus appliqué dans les faits, et la méconnaissance des obligations de dépôt judiciaire et administratif est rarement sanctionnée. Il convient donc de supprimer ces obligations, à l'exception du dépôt légal auprès de la BNF, du CNC et de l'INA, et de n'exiger pour les seuls titres à diffusion nationale qu'un dépôt administratif auprès du ministère de la Culture (*article 76*).

Le même souci de modernisation préside aux modifications de l'ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945 sur les agences de presse (*article 77*) et de la loi n° 55-4 du 4 janvier 1955 concernant les annonces judiciaires et légales (*articles 78 et 79*). Pour ces dernières, il est en premier lieu proposé de compléter l'impression des annonces relatives aux sociétés et fonds de commerce qui paraissent dans les exemplaires papier des journaux habilités à recevoir les annonces judiciaires et légales par une insertion dans une base de données numérique, comme y invite une proposition de directive du 18 avril 2008 en cours de gestation. Gérée par les éditeurs de journaux d'annonces judiciaires et légales sur qui pèserait l'obligation d'insertion, cette plateforme numérique est aujourd'hui en cours de constitution et devrait être opérationnelle d'ici la fin du premier trimestre de l'année 2012. En second lieu, la compétence pour fixer le prix de la ligne d'annonces qui, aujourd'hui, relève des préfets et varie beaucoup d'un département à l'autre, serait désormais celle des ministres chargés de la

(1) Proposition de loi n° 3368, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 avril 2011.

communication et de l'économie auxquels il reviendrait de veiller à réduire progressivement la disparité des tarifs.

Le chapitre VI clarifie certains aspects du droit de la construction, du logement et de l'aménagement du territoire. Certains pans de ce droit sont aujourd'hui menacés par l'insécurité juridique : c'est le cas du régime des emprunts souscrits par les syndicats de copropriétaires en vue de réaliser des travaux d'entretien et de conservation des parties communes, d'acquérir des locaux communs, ou d'effectuer des travaux d'intérêt collectif sur des parties privatives. Si l'emprunt collectif des copropriétaires existe dans les faits, c'est en dehors du droit des contrats : les contrats de prêts consentis par les établissements de crédit sont signés par le syndic de copropriété pour le compte du syndicat des copropriétaires qui n'a pas la personnalité morale, et les remboursements sont effectués séparément par chacun des copropriétaires qui n'ont pourtant pas la qualité juridique d'emprunteurs. Il est proposé de remédier à ce flou juridique en encadrant ces emprunts que la rénovation du parc immobilier et les dispositifs d'économie d'énergie vont rendre de plus en plus nécessaires (*article 80*).

Enfin, **le chapitre VII rassemble un ensemble de dispositions ponctuelles dont l'objet revêt cependant une portée significative.** Parmi elles, il convient plus particulièrement de citer le relèvement à 15 000 euros hors taxes du seuil des marchés publics en deçà duquel les commandes publiques peuvent ne pas donner lieu à une publicité ni à une mise en concurrence préalables (*article 88*), afin de rendre le droit national plus cohérent avec la réglementation applicable en Europe et plus adapté pour des achats de faible montant.

On mentionnera également, au titre de ces dispositions ultimes, la suppression de la mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics et les conventions de délégation de service public (MIEM), qui n'a pas pleinement rempli son rôle (*article 85*), ainsi que l'allongement du délai ouvert aux chambres de métiers et de l'artisanat départementales pour choisir de se regrouper au sein d'une chambre régionale de métiers et de l'artisanat (*article 86*). Il convient enfin de souligner que le texte exonère les commissaires aux comptes des micro-entreprises ainsi que des petites et moyennes entreprises – qui ne sont pas d'une taille ou d'un pouvoir de marché suffisant pour imposer des délais de paiement abusifs – de l'obligation de signaler au ministre chargé de l'économie les manquements aux délais de paiement fixés par la loi (*article 90*). Dans le domaine des questions de société, le texte porte clarification des régimes d'autorisation pour la mise en œuvre des thérapies cellulaires (*article 91*). Il simplifie enfin la procédure des demandes d'agrément de certaines associations par l'instauration d'un « tronc commun d'agrément » qui, par l'énoncé de critères généraux, doit prévenir la multiplication des démarches administratives en facilitant la vie des associations (*article 92*).

2. Les enrichissements apportés par votre commission des Lois

Le Gouvernement ayant souhaité un examen en séance publique dès la reprise de la dernière session ordinaire de cette XIII^e législature, votre commission des Lois a examiné la proposition de loi de simplification du droit et d'allègement des démarches administratives les 28 septembre et 5 octobre derniers. Nonobstant les améliorations rédactionnelles et les précisions qu'elle a apportées, votre Commission a substantiellement enrichi le texte, sur plusieurs points importants.

a) Un volet statutaire des entreprises complété et amélioré

Votre commission a globalement conforté les dispositions du chapitre I^{er} du titre I^{er} de la proposition de loi. Elle les a néanmoins clarifiées, lorsque cela s'avérait nécessaire aux yeux du Conseil d'État, et amplifiées sur certains points précis.

C'est ainsi, notamment, que sur proposition de votre rapporteur, la distinction des régimes du congé, du renouvellement et de la tacite prolongation des baux commerciaux a été revue de manière à rendre le droit plus intelligible en la matière (*article 2*). À l'initiative de plusieurs collègues, la cohérence de l'échelle des peines applicables en matière de droit pénal des affaires a été mieux assurée (*articles 16 et 18*). De même, l'extension du régime fiscal du mécénat aux sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC) a-t-elle été supprimée, en raison d'incertitudes liées à l'absence de sa notification préalable aux institutions communautaires (*article 23*). Enfin, le procédé de la transmission directe par les commissaires aux comptes, en lieu et place de la société, au greffe du tribunal de commerce des rapports dont il doit être destinataire a-t-il été précisé, de manière à permettre une concertation préalable entre l'exécutif managérial et les commissaires aux comptes et à limiter le champ de la mesure aux seuls documents et annexes devant être fournis à la justice commerciale (*article 26*).

Des simplifications nouvelles ont également été adoptées. Sur proposition de votre rapporteur, il a ainsi été prévu de raccourcir de dix à trois séances de bourse le délai postérieur à la publication des comptes au terme duquel les salariés bénéficiaires d'actions gratuites ne peuvent les céder (*article 12*). De même, à l'initiative de votre rapporteur et de M. Sébastien Huyghe, le régime du rachat d'actions applicable aux sociétés dont les titres sont admis aux négociations sur Alternext a été aligné, par souci de cohérence, sur celui applicable aux sociétés dont les titres sont admis à la négociation sur un marché réglementé (*article 12 bis*).

L'un des apports les plus notables à ces dispositions reste cependant la modification, à l'initiative de votre rapporteur, du régime de déclarations des franchissements de seuils en droit boursier, afin d'inclure les instruments dérivés à dénouement monétaire dans le champ des titres assimilés défini à l'article L. 233-9 du code de commerce, au même titre que les instruments à dénouement physique (*article 21 bis*). Par ailleurs, sur proposition de votre rapporteur, le dispositif permettant d'abord de fixer, à l'unanimité des associés, dans les statuts, le mode

d'évaluation des parts sociales et ensuite d'exclure la clientèle civile de la valorisation des droits sociaux, prévu pour les sociétés civiles professionnelles depuis la loi n° 2011-331 du 28 mars 2011, a été étendu aux sociétés d'exercice libéral (*article 25 bis*). Enfin, votre Commission, à l'initiative de M. Sébastien Huyghe, a fixé à seize ans l'âge minimal pour le statut de mineur entrepreneur, comblant ainsi un vide juridique laissé par la loi n° 2010-658 du 15 juin 2010 relative à l'entreprise individuelle à responsabilité limitée (*article 27 bis*).

b) Des dispositions sur la vie sociale des entreprises confortées et aménagées

Si les dispositions contenues dans le chapitre II du titre I^{er} de la présente proposition de loi ont, de manière générale, fait l'objet d'un large assentiment de votre Commission, elles ont toutefois été précisées afin de tenir compte des observations formulées par le Conseil d'État et complétées par de nouvelles mesures destinées à simplifier un peu plus encore la vie sociale des entreprises.

En effet, une première série de modifications a été adoptée par votre Commission, sur proposition de votre rapporteur, pour faire droit aux recommandations du Conseil d'État et ainsi garantir la pleine effectivité des mesures envisagées.

Dans cette perspective, le champ d'application de la déclaration sociale nominative, qui se substituera définitivement à l'ensemble des déclarations sociales ponctuelles, à compter du 1^{er} janvier 2016, a été précisé à trois égards. (*article 30*). D'une part, le champ des employeurs exclus de la déclaration sociale nominative a été limité aux seuls employeurs relevant du chèque emploi service universel et à ceux relevant du dispositif déclaratif *Pajemploi* ⁽¹⁾. D'autre part, les cas de suspension du contrat du travail, notamment en cas d'emploi intérimaire, ont été mieux pris en compte, la déclaration sociale nominative devant faire apparaître, pour chaque salarié, « *les dates d'arrivée et de départ, de suspension et de reprise du contrat de travail ainsi que la durée du travail* ». Enfin, le périmètre des régimes complémentaires obligatoires entrant dans le champ de la déclaration sociale nominative a été étendu aux régimes interprofessionnels qu'est l'AGIRC-ARRCO ⁽²⁾ et aux régimes réglementaires, comme l'IRCANTEC ⁽³⁾ et la CRPNPAC ⁽⁴⁾ (*article 30*).

En vue de parvenir à une simplification réelle du bulletin de paie et à une mise en place rapide de cette déclaration sociale nominative, votre Commission a prévu un alignement, au 1^{er} janvier 2013 au plus tard, des définitions des assiettes des cotisations des assurances sociales, des régimes de retraite complémentaire et

(1) À savoir les parents employeurs d'assistantes maternelles ou de gardes d'enfant qui bénéficient du complément de mode de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant.

(2) Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres - Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés.

(3) Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques.

(4) Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile.

du régime de l'assurance chômage sur celles applicables aux cotisations du régime général des travailleurs salarié. Un mécanisme de sanction est par ailleurs prévu, afin de garantir la réussite de cette démarche d'harmonisation des assiettes et des montants des cotisations sociales. À compter du 1^{er} janvier 2013, les conventions ou accords nationaux interprofessionnels régissant les régimes de protection sociale complémentaire ne pourront être ni étendus, ni élargis et les accords relatifs à l'assurance chômage ne pourront plus être agréés, s'ils ne comportent pas, à compter de cette date, des définitions des assiettes des cotisations sociales identiques à celles du régime général des travailleurs salariés (*article 44*).

La modification apportée à *l'article 35* offre encore une illustration de l'intérêt des éléments de réflexion que l'avis rendu par le Conseil d'État a pu livrer. Sur la base de cette analyse, il a en effet paru nécessaire à votre rapporteur de compléter le dispositif de cet article harmonisant l'expression des seuils d'effectifs entrant dans la détermination de la réduction forfaitaire de cotisations patronales dues au titre des heures supplémentaires, afin de prévenir toute rupture d'égalité dans l'application du V de l'article 48 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

Toujours dans le souci de lisibilité, d'accessibilité mais encore de stabilité de la norme, la commission des Lois a remanié la rédaction de *l'article 41* de la proposition de loi relatif à la rupture du contrat en cas d'inaptitude non professionnelle, afin d'aboutir à un dispositif plus concis et qui, en outre, maintient les règles de calcul du montant des indemnités de licenciement perçu, quoique la rupture du contrat de travail intervienne dès la notification du licenciement pour inaptitude et que le préavis ne connaisse pas d'exécution.

Au bénéfice des salariés, on relèvera également que la commission des Lois a suivi les recommandations du Conseil d'État au sujet des conditions d'entrée en vigueur de *l'article 43* de la proposition de loi, de sorte que ne subsiste aucun doute quant à la volonté du législateur de rendre immédiat l'ouverture sans conditions des droits à congés payés suivant les prescriptions du droit européen.

On soulignera tout autant la refonte de *l'article 46* de la proposition de loi opérée par les membres de la Commission, à l'initiative de votre rapporteur et à partir de la proposition de rédaction contenue dans l'avis du Conseil d'État. Il en résulte un dispositif normatif dont l'objet ne porte exclusivement que sur la possibilité de prévoir la mise à jour du document d'évaluation des risques à une moindre fréquence pour les entreprises de moins de 11 salariés et qui, avec l'adoption d'un sous-amendement présenté par M. Lionel Tardy, encadre ce qui demeure une dérogation de caractère facultatif en prévoyant la consultation des « *organisations professionnelles concernées* ».

De la même manière, soucieuse de renforcer, dans le respect du secret de l'enquête, l'information de l'employeur en cas d'infractions aux règles fixées par le code du travail, votre Commission, à l'initiative de votre rapporteur, a substitué à la communication du procès-verbal au chef d'entreprise une information *ad hoc*.

Avant la transmission au procureur de la République de ce procès-verbal, celui-ci sera désormais informé par l'agent de contrôle des circonstances de fait susceptibles de constituer une infraction pénale ainsi que des sanctions encourues à ce titre. Cette meilleure information de l'employeur portera sur l'ensemble des infractions aux règles du droit du travail et non pas les seules infractions passibles d'une peine d'amende inférieure ou égale à 7 500 euros (*article 48*).

Une deuxième série d'amendements a également été adoptée par votre Commission afin d'enrichir les dispositions du chapitre II par de nouvelles mesures destinées à simplifier davantage la vie sociale des entreprises.

Il en va ainsi de l'article additionnel qu'à la suite de l'avis favorable de votre rapporteur, la commission des Lois a adopté *après l'article 28* du texte. Issu d'un amendement présenté par notre collègue, M. Dominique Dord, rapporteur pour avis au nom de la commission des Affaires sociales, cet article prévoit que désormais, les modifications de taux du « versement transport » décidées par les autorités organisatrices des transports urbains n'entrent en vigueur qu'à deux dates fixes, en l'occurrence le 1^{er} janvier ou le 1^{er} juillet de chaque année.

Afin de permettre à tout à chacun de s'approprier pleinement les instruments dont la proposition de loi stimule le développement, la commission des Lois a procédé à des ajustements qui donnent leur pleine portée aux dispositions relatives au rescrit social (*article 36*) ainsi qu'à la généralisation des déclarations de paiement des cotisations sociales dématérialisées et de la télétransmission des déclarations préalables à l'embauche (*article 37*) qu'elle promeut.

S'agissant tout d'abord de l'article 36, la commission des Lois a souhaité plus nettement délimiter les extensions nouvelles du champ du rescrit social. S'agissant ensuite de l'article 37, les membres de la commission des Lois sont convenus de l'intérêt d'inclure dans le processus de dématérialisation des déclarations et documents transmis aux URSSAF le tableau récapitulatif que les entreprises doivent leur transmettre avant le 31 janvier de l'année $n+1$ afin de rectifier leurs déclarations au vu des données définitives de l'année n .

Afin d'établir un texte qui rende le droit plus accessible mais n'en altère ni la logique, ni les fondements, la commission des Lois a, sur l'avis favorable de votre rapporteur, adopté six amendements rédactionnels à *l'article 39* destinés à ce que l'harmonisation des seuils en droit du travail réalisée par cet article n'aboutisse pas, inopinément, à écarter l'application de certaines garanties protégeant les salariés suivant l'importance des effectifs de l'entreprise.

Suivant cette même démarche, la commission des Lois a modifié *l'article 40* de la proposition de loi afin que le dispositif de celui-ci soit en tous points fidèle aux objectifs qui le sous-tendaient à l'origine : dissiper les incertitudes qu'ont pu susciter des arrêts récents de la Chambre sociale de la Cour de cassation

s'agissant de la possibilité de moduler le temps de travail dans le cadre d'un accord collectif sans que cette nouvelle répartition des horaires nécessite une modification du contrat de travail.

L'un des apports les plus notables du travail de la Commission réside dans l'introduction, dans le code du travail, d'une définition inédite du statut du télétravailleur et ce, dans le respect de l'accord-cadre européen du 16 juillet 2002 signé par les partenaires sociaux européens et transposé en France par l'accord national interprofessionnel du 19 juillet 2005. En effet, votre Commission a adopté, avec un avis favorable de votre rapporteur, un amendement de M. Philippe Gosselin fixant le cadre légal de cette modalité particulière d'exécution du contrat de travail. Si le principe selon lequel le télétravail est une modalité d'exécution du contrat sur laquelle l'accord du salarié ne se présume pas est désormais expressément reconnu, la définition du statut du télétravailleur s'accompagne également du rappel, par le législateur, de l'ensemble des obligations auxquelles l'employeur est tenu à l'égard du salarié placé en situation de télétravail (*article 40 bis*).

Votre Commission a également adopté un amendement de M. Didier Quentin, prévoyant que la conception et la construction des machines destinées à l'application de pesticides répondent désormais à une triple finalité de protection des biens, des animaux domestiques et de l'environnement, conformément aux exigences posées par la directive 2009/127/CE du 21 octobre 2009 (*article 46 bis*).

c) Des démarches administratives et comptables simplifiées et clarifiées

Votre commission des Lois a adopté l'essentiel des dispositions contenues dans les chapitres III à V du titre I^{er} de la présente proposition de loi. Elle a également adopté tous les amendements proposés par votre rapporteur pour tenir compte des observations du Conseil d'État. La rédaction des articles 49 à 59 de la proposition s'en trouve considérablement précisée et consolidée.

Au chapitre III du titre I^{er} de la proposition de loi, qui concerne le soutien au développement des entreprises, votre Commission a adopté un amendement du Gouvernement habilitant ce dernier, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, à transposer par ordonnance la directive 2010/73/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 modifiant la directive 2003/71/CE concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation (dite directive « prospectus ») et la directive 2004/109/CE sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé (dite directive « transparence »), ainsi qu'à prévoir les mesures d'adaptation de notre législation liées à cette transposition (*article 49 bis*).

L'un des apports les plus notables concernant ce chapitre réside cependant dans l'amplification des efforts nécessaires à une mise en œuvre rapide du coffre-fort électronique. À cette fin, votre Commission a adopté un amendement du Gouvernement l'habilitant à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de dix-huit mois, l'ensemble des mesures lui permettant, d'une part, d'harmoniser les définitions et données utilisées par les administrations et, d'autre part, d'ajuster les dispositions législatives relatives au secret (*article 52*).

Votre Commission a également adopté un amendement déposé en termes identiques par votre rapporteur et par la commission des Affaires sociales permettant d'aligner les seuils de dispense de recours aux commissaires aux comptes dans le cadre de la méthode dite « de l'agrafage » sur ceux prévus dans le cadre de la méthode dite « de la consolidation », ce qui, sans nuire au souci d'allègement de l'auteur de la proposition de loi, contribue à satisfaire aux exigences de transparence comptable et financière (*article 49*).

S'agissant du chapitre IV du titre I^{er} relatif à l'allègement de procédures dans des secteurs d'avenir, votre commission des Lois a enrichi la liste des procédures qu'il était proposé de simplifier. Le délai de mise en conformité des publicités, enseignes et préenseignes au regard des exigences de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a été porté de deux ans à six ans afin de tenir compte des délais d'amortissement et de retour sur investissement des entreprises auxquelles appartiennent ces dispositifs de signalement d'activité (*article 55*).

Il a en outre été introduit une disposition permettant d'adapter la charte « Natura 2000 » de façon à ce qu'elle garantisse qu'une activité dont les projets sont de faible envergure (sports de nature, agriculture...) n'est pas susceptible de porter atteinte à un site « Natura 2000 ». Une fois jugée comme étant dépourvue d'impacts significatifs sur le site « Natura 2000 », l'activité sera dispensée d'une évaluation des incidences au regard des objectifs de conservation du site, dès lors qu'elle sera menée selon les engagements spécifiques qui sont prévus par la charte et dont le non-respect sera sanctionné (*article 56 bis*). Enfin, il a été adopté une disposition permettant aux chambres d'agriculture de se porter maître d'ouvrage pour des projets de retenues d'eau (*article 56 ter*).

d) Des dispositifs sectoriels précisés et enrichis

Les dispositions contenues dans les chapitres I^{er} à VI du titre II de la présente proposition de loi ont fait l'objet d'un large assentiment de votre Commission et ont été précisées, sur proposition de votre rapporteur, afin de tenir compte des observations formulées par le Conseil d'État. La rédaction des articles 60 à 84 de la proposition s'en trouve ainsi, là encore, considérablement confortée.

Parmi les dispositions relatives au secteur agricole, dans un souci de précision et de lisibilité, la commission des Lois a, en adoptant les amendements

que votre rapporteur lui a proposés sur la base de l’avis du Conseil d’État, étayé le dispositif des *articles 65, 66 et 67*.

S’agissant de *l’article 65*, les commissaires ont approuvé l’insertion du dispositif dans un nouvel article qui vient compléter le chapitre IV *ter* du titre I^{er} du livre I^{er} du code de la sécurité sociale. Cette nouvelle insertion apparaît en effet plus pertinente pour une disposition qui, avant tout, rappelle expressément qu’en tant que donneurs d’ordre, les employeurs relevant du régime agricole doivent s’assurer que leurs sous-traitants s’acquittent bien de leurs obligations déclaratives et de paiement auprès des organismes de protection sociale dont ils relèvent.

De même, afin de confirmer à *l’article 66* l’extension des dispositifs d’intéressement aux conjoints collaborateurs d’exploitation ou d’entreprise agricole, la commission des Lois a, sur l’initiative de votre rapporteur, choisi de compléter les dispositions existantes des articles L. 3312-3 et L. 3332-2 du code du travail par un renvoi express au code rural et de la pêche maritime plutôt que par la création d’un alinéa spécifique.

Enfin, suivant en cela les recommandations formulées dans l’avis du Conseil d’État, la Commission a étoffé la rédaction de *l’article 67* de sorte que paraisse moins elliptique une disposition ayant pour objet une double clarification : d’une part, celle des modalités de recouvrement de la CSG et de la CRDS auprès des entreprises et exploitants agricoles par ailleurs redevables d’une cotisation de solidarité ; d’autre part, celle des situations de pluriactivités des auto-entrepreneurs au regard de la protection sociale agricole.

La simplification du droit dans le secteur agricole dont traite le chapitre I^{er} du titre II de la proposition de loi s’est enrichie de dispositions nouvelles concernant la filière viticole. Un amendement a été adopté qui propose d’adapter la contractualisation mise en place par la loi de modernisation de l’agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 aux pratiques commerciales de la filière viticole où doivent pouvoir être conclus des contrats de vente écrits non seulement pluriannuels mais aussi et surtout ponctuels (*article 68 ter*). De la même manière, votre Commission a adopté un amendement déposé en termes identiques par MM. Jean-Louis Christ, Patrice Verchère et Charles de Courson, garantissant la pérennité et la sécurité juridiques du contrat vendanges. Ainsi, ce dernier devra désormais préciser la durée pour laquelle il est conclu, faute de quoi il sera réputé être établi pour une durée qui court jusqu’à la fin des vendanges. Le législateur entend ainsi revenir sur une jurisprudence récente de la Cour de cassation, estimant que le contrat vendanges, s’il ne comporte ni durée minimale, ni terme précis, doit être requalifié en contrat à durée indéterminée (*article 68 quater*).

La filière forestière n’est pas en reste puisque votre Commission a adopté un amendement visant à simplifier les modalités de publicité des cessions de parcelles boisées aux fins d’exercice, par les propriétaires des parcelles contiguës, du droit de préférence qui leur est reconnu par le code forestier (*article 68 bis*).

Le chapitre II du titre II de la proposition de loi, relatif à l'assouplissement du régime des professions réglementées, a été complété par un nouvel article. À l'initiative de M. Émile Blessig, la Commission a ainsi introduit une définition de la consultation juridique dans la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques (*article 71 bis*)

Le chapitre III du titre II de la proposition de loi, relatif à la simplification du droit dans le secteur des transports, a été complété par deux articles. Le premier propose d'encadrer par la loi les normes édictées par voie réglementaire en matière de poids et de dimensions des véhicules : c'est ainsi que la norme maximale de poids total autorisé en charge a été fixée à 44 tonnes pour 5 essieux, dès lors qu'il s'agit d'un véhicule articulé, d'un train double et d'un ensemble composé d'un véhicule à moteur et d'une remorque (*article 72 bis*). Le second propose d'autoriser l'utilisation de la langue anglaise dans les documents nécessaires aux salariés des entreprises du secteur aéronautique pour exécuter leur travail, l'obligation de traduction en français des manuels aéronautiques comportant des risques graves pour la sécurité des transports aériens où, au niveau européen et international, seul l'anglais est utilisé (*article 72 ter*).

Le secteur du tourisme qui fait l'objet de mesures de simplification au chapitre IV du titre II de la proposition de loi a également été l'objet d'apports par votre commission des Lois qui a adopté des dispositions permettant de prendre en compte les actions ou travaux réalisés par les communes pour développer le tourisme d'affaires parmi les critères sur le fondement desquels est attribué le statut de station classée de tourisme (*article 73*). Le régime des contrats de location saisonnière de meublés de tourisme (*article 74 bis*) comme celui des formations exigées des exploitants de chambres d'hôtes (*article 74 ter*) a été assoupli.

En matière de logement, de construction et d'aménagement, la rédaction de la mesure d'adaptation du groupement momentané d'entreprises aux projets architecturaux a été précisée sur proposition de votre rapporteur (*article 82*), de même que celle qui sanctionne par la nullité les contrats de vente de logements sociaux pour lesquels la décision de les aliéner n'aurait pas été préalablement transmise au préfet par les organismes d'habitations à loyer modéré (*article 84*). Toujours à l'initiative de votre rapporteur, il a été suggéré d'assouplir le régime des promesses de vente de longue durée, qui, en l'état du droit, est inadapté aux pratiques des opérations d'aménagement (*article 84 bis*). Enfin, un amendement de MM. Vercamer et Straumann a été adopté qui permet d'ouvrir concomitamment, et non plus successivement, les diverses enquêtes publiques requises pour les projets d'urbanisme des collectivités territoriales (*article 83 bis*).

e) De nouvelles mesures d'ordre ponctuel

Le chapitre VII du titre II de la proposition de loi qui rassemble diverses dispositions d'ordre ponctuel a été complété par des articles dont plusieurs traitent de questions de coordination.

Néanmoins, certaines dispositions nouvelles sont plus substantielles. Il en est ainsi de celle qui harmonise les sanctions encourues en matière de délit d'initié de façon à rendre plus lisible et plus cohérent ce dispositif d'encadrement des opérations boursières (*article 93 ter*), ou encore de celle qui, à l'initiative de M. Sébastien Huyghe, reprend sa proposition de loi visant à lutter contre les « marchands de sommeil » (*titre II bis, article 93 decies*).

Il en va de même s'agissant de la transposition en droit français de la directive 2011/7/UE du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales. Dans cette perspective, votre Commission a adopté un amendement de Mme Catherine Vautrin procédant à quatre séries d'ajustements dans le code de commerce : application des taux de la BCE aux 1^{er} janvier (pendant le premier semestre) et 1^{er} juillet (pendant le second semestre) aux pénalités de retard de paiement ; mise en place d'une indemnité forfaitaire versée de plein droit au créancier en cas de retard de paiement ; limitation à trente jours de la procédure d'acceptation et de vérification de la conformité des marchandises ; autorisation, dans certains secteurs se caractérisant par des délais de paiement atypiques, comme celui du jouet, de conclure des accords interprofessionnels dérogeant au plafond légal de 45 jours fin de mois ou 60 jours calendaires, afin de leur permettre de s'adapter progressivement aux nouvelles exigences issues du droit de l'Union européenne (*article 90 bis*)

À l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a aussi profondément remanié plusieurs dispositifs. Il en va ainsi, notamment, de l'article 89, relatif aux sanctions applicables aux courtiers qui se livrent à des conflits d'intérêts. La version initiale de la proposition de loi entendait ne conserver qu'une sanction de radiation des listes nationales pour une durée de cinq ans au plus. Il est néanmoins apparu qu'une telle option présentait l'inconvénient de supprimer toute forme de sanction pour les courtiers qui ne sont pas inscrits sur de telles listes et prêtait, de ce fait, le flanc à une rupture d'égalité entre professionnels du courtage. À l'initiative de votre rapporteur, l'amende pénale en vigueur de 3 750 euros a finalement été maintenue.

D'autres changements notables ont porté sur l'article 92 de la proposition de loi, lequel traduisait au plan législatif la mesure préconisée dans le rapport du Président Warsmann au Président de la République tendant à établir un tronc commun des agréments. D'une part, sur la recommandation expresse du Conseil d'État, les membres de la commission des Lois ont ainsi estimé plus judicieux de faire de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, le support de ces dispositions. Sensible aux observations du Conseil d'État, votre rapporteur a proposé un dispositif normatif qui, d'autre part, fixe strictement les bornes de la présomption de respect des critères généraux édictés par la loi dont peuvent bénéficier les associations pour la délivrance d'un agrément. Cette présomption ne vaudra que pour une durée limitée et hors de la matière fiscale.

Enfin, toujours afin de simplifier l'exercice de la liberté d'association, la commission des Lois a, avec l'avis favorable de votre rapporteur, adopté plusieurs amendements présentés par Mme Marland-Militello et plusieurs de nos collègues destinés à supprimer des dispositions aujourd'hui désuètes de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association : en premier lieu, le plafond des cotisations pouvant par avance être racheté par les membres d'une association ; en second lieu, les sanctions pénales (outre la dissolution) des associations ne respectant pas les obligations déclaratives concernant les changements opérés dans leurs statuts ou dans leur direction, cette disposition revêtant aujourd'hui un caractère disproportionné.

DISCUSSION GÉNÉRALE

La Commission examine la présente proposition de loi lors de ses séances du mercredi 28 septembre 2011 et du mercredi 5 octobre 2011.

*

* *

Réunion du mercredi 28 septembre 2011

M. le président Jean-Luc Warsmann. Cette proposition de loi est le fruit d'un travail que j'ai engagé dans le cadre d'une mission confiée par le Président de la République et, en application de l'article L.O. 144 du code électoral, par le Premier ministre. Ce travail de six mois, auquel j'ai associé les acteurs professionnels et les administrations, avait pour objectif d'alléger le poids considérable des obligations qui pèsent encore sur nos entreprises, et surtout sur les plus petites d'entre elles.

Ce travail a été également mené avec les administrations, dans le cadre d'un comité de pilotage hebdomadaire regroupant tous les secrétaires généraux des ministères ou leurs représentants.

Le travail accompli avec Frédéric Lefebvre dans le cadre des Assises de la simplification aura permis également de mobiliser tous les acteurs autour de cet objectif.

Cette proposition de loi ambitieuse ouvre notamment trois chantiers majeurs : la déclaration sociale nominative, la simplification du bulletin de paie et le coffre-fort électronique. Elle procède également au relèvement du seuil des marchés publics à 15 000 euros hors taxes. Disposition extrêmement attendue par les acheteurs publics, ce relèvement a été validé par l'assemblée générale du Conseil d'État.

Je tiens à remercier le rapporteur pour le travail considérable qu'il a accompli. La saisine du Conseil d'État nous a en outre permis d'approfondir les dispositions du texte.

M. Étienne Blanc, rapporteur. Notre Commission avait décidé de faire de la simplification du droit l'un des fils conducteurs de son action au cours de cette législature. Partant du constat, largement partagé, des effets nocifs de la complexité du droit sur l'attractivité de notre pays, la compétitivité de nos entreprises et la vie quotidienne de nos concitoyens, nous avons décidé de travailler activement et de façon pragmatique à l'adoption de mesures concrètes de simplification.

Cette proposition de loi est la quatrième initiative parlementaire de simplification du droit de la législation. Elle reprend une grande partie des

mesures législatives préconisées par la mission de réflexion sur la simplification des normes applicables à tous les acteurs économiques, confiée au président Jean-Luc Warsmann par le Président de la République le 17 janvier dernier, afin de « *desserrer les contraintes excessives qui pèsent sur les entreprises, en particulier les PME, mais aussi sur les artisans, les agriculteurs et les professions libérales* ».

Pour mener à bien cette mission, qui s'est achevée le 6 juillet 2011 par la remise au Président de la République d'un rapport recommandant l'adoption de quelque deux cent quatre-vingts mesures, notre collègue Jean-Luc Warsmann a auditionné près de soixante-dix organisations professionnelles, institutions ou personnalités. Il s'est également entouré d'un groupe de députés appartenant à diverses commissions de notre assemblée, qui ont fait remonter de leurs circonscriptions des propositions d'allègement des charges administratives pesant sur les entreprises. L'ensemble des ministères concernés et le secrétariat général du Gouvernement ont été consultés, afin de s'assurer de la cohérence de l'ensemble des propositions.

Les propositions formulées lors des Assises nationales de la simplification, qui se sont tenues le 21 avril 2011, sous la présidence conjointe de M. Frédéric Lefebvre, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services, des professions libérales et de la consommation, et du président Warsmann, ont également constitué un apport déterminant. C'est dire que l'ensemble des mesures incluses dans cette proposition de loi a fait l'objet d'une très large consultation.

Après son dépôt, le texte a en outre fait l'objet d'un examen préalable par le Conseil d'État, qui en a été saisi en juillet dernier par le président Bernard Accoyer. L'auteur de la proposition de loi m'a communiqué les suggestions ou observations du Conseil d'État, dès lors qu'elles portaient sur des articles ou des dispositions qu'il entendait maintenir dans le champ de la proposition de loi. Certaines de ces dispositions ont, en effet, fait l'objet d'amendements de suppression de l'auteur de la proposition, qui souhaitait les retirer du champ du texte. J'ai reproduit dans mon rapport chaque extrait pertinent de l'avis du Conseil d'État immédiatement avant le commentaire de la disposition en cause.

M. Frédéric Lefebvre, secrétaire d'État chargé du commerce, de l'artisanat, des petites et moyennes entreprises, du tourisme, des services, des professions libérales et de la consommation. On ne saurait assez souligner à quel point ce texte est attendu par les acteurs économiques, artisans, commerçants, professions libérales ou PME. Ceux-ci ont été associés dès l'origine à son élaboration, notamment dans le cadre des Assises de la simplification du droit. Cette méthode innovante a permis d'effectuer un travail en profondeur et de connaître les attentes concrètes et précises du terrain. Alors que la révision générale des politiques publiques (RGPP) tend à simplifier du haut vers le bas, il s'agit ici de simplifier du bas vers le haut, ce qui est très important dans un pays où l'« impôt papier » représente, selon un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), de 3 à 4 % de notre PIB.

Cette démarche de simplification vise également à réduire le retard de notre pays en matière de compétitivité – nous avons connu un « décrochage » par rapport à l'Allemagne depuis le début des années 2000. En effet, si les efforts du Gouvernement lui ont permis de faire des progrès notables dans ce domaine, la France occupe encore le cent seizième rang sur cent quarante-deux en termes de charges administratives.

Finalement, vingt-cinq des quatre-vingts décisions prises lors des Assises ont été reprises dans la proposition de loi dont vous discutez aujourd'hui, représentant un gain de 1 milliard d'euros pour les acteurs économiques, selon l'estimation du cabinet indépendant Ernst & Young. Chaque suppression de déclaration représente 27 millions d'euros rendus aux acteurs économiques.

Je veux citer notamment la proposition de coffre-fort électronique, qu'on nomme désormais « armoire numérique sécurisée », devant permettre au chef d'entreprise, qui remplit aujourd'hui soixante-dix déclarations, de fournir une fois pour toutes les informations qui doivent être transmises à l'ensemble des administrations concernées. Le Gouvernement a engagé 100 millions d'euros pour construire les outils de préfiguration de ce dispositif, et 50 millions iront aux investissements d'avenir.

Il faut parler aussi de la simplification du bulletin de paie, dont le nombre de lignes sera divisé par deux, et de la déclaration sociale nominative, qui dématérialisera et fusionnera en une seule transmission près de trente déclarations sociales : il s'agit d'un chantier considérable, que votre proposition de loi aborde de manière résolue, avec un calendrier ambitieux.

Enfin, l'extension du système du rescrit fiscal au champ social donnera aux entreprises la possibilité d'obtenir de l'administration sociale des réponses, notamment sur le régime social des indépendants (RSI), et dont elles pourront ensuite se prévaloir lors des contrôles.

M. Alain Vidalies. Voilà encore, sous prétexte de simplification administrative, une « loi de tous les dangers » : les objectifs que vous venez d'assigner à ce texte, monsieur le secrétaire d'État, n'ont que peu de rapport avec son contenu réel, en dépit des quelques dispositions qui simplifieront effectivement la vie des entreprises ou des citoyens. Ce *patchwork* indescriptible de dispositions prétend désormais viser en outre, au-delà de la simplification, une amélioration du droit dont le caractère est éminemment politique.

Quand il n'est pas politique, ce texte est tout simplement incohérent, au point que son auteur lui-même compte nous proposer des amendements qui reviennent sur certaines de ses dispositions. C'était inévitable, étant donné le champ extrêmement large du texte, qui a suscité une pluie d'initiatives venant des lobbies les plus divers. Ce texte constitue une espèce de « voiture-balai » législative chargée d'annuler tous les rendez-vous manqués de la législature. Au regard de votre situation, on peut comprendre votre précipitation. Il est à craindre

cependant que la nouvelle donne institutionnelle ne ralentisse la procédure législative, le Sénat ayant à cœur d'examiner soigneusement ce que vous voulez nous faire voter. Nous retrouverons alors le rythme d'un travail parlementaire sérieux et respectueux des partenaires sociaux et de toutes les parties intéressées. En effet, l'étonnement manifesté par les syndicats et d'autres organisations professionnelles, voire patronales, devant certaines de vos initiatives prouve que celles-ci n'ont fait l'objet d'aucune concertation, en dépit de ce que vous prétendez, certaines semblant même avoir été inspirées par des intérêts particuliers.

Vous avez vous-même évoqué le RSI, monsieur le secrétaire d'État, mais j'aurais préféré que le Gouvernement et la majorité nous disent comment ils comptaient régler enfin ce pataquès, qui pourrait aujourd'hui la vie des entreprises. Vous auriez ainsi répondu à une véritable attente. Mais vous avez préféré nous proposer cette espèce de monstre juridique, dont on peut craindre les conséquences étant donné le manque de sérieux qui a présidé à son élaboration.

M. Dominique Perben. Je regrette le caractère excessivement polémique de vos propos, monsieur Vidalies, qui n'est pas conforme à l'esprit de bonne intelligence dans lequel les membres de notre Commission ont coutume de travailler.

Je veux d'abord souligner l'utilité de ce type de texte, que vous qualifiez de « voiture-balai » : il permet de traiter des sujets qui n'ont pu être abordés plus tôt, et de remédier ainsi à des problèmes qui pourrissent la vie des gens. Il est vrai que ce texte couvre du coup un champ important, mais il nous est loisible de prendre le temps de faire un travail sérieux, sans compter la navette. Pour ma part, je veux dire mon admiration pour le travail accompli par notre président et notre rapporteur

Je regrette cependant que l'article 40 de la Constitution s'oppose à ce que nous donnions aux chambres de commerce et d'industrie de l'outre-mer la possibilité de gérer les registres du commerce et des sociétés, comme je le proposais dans un amendement.

Reste que l'article 40 n'est pas opposable au Gouvernement. Certes, j'ai cru comprendre que le garde des Sceaux n'était pas favorable à un amendement en ce sens, et je n'entends pas créer un conflit entre les ministres, mais peut-être peut-on ouvrir la discussion. Aujourd'hui, dans certains départements d'outre-mer, il faut un an et demi pour pouvoir être inscrit au registre du commerce et des métiers. Ce n'est pas le meilleur moyen de favoriser la création d'emplois.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je remercie tous ceux qui ont travaillé sur la simplification du droit, tant dans le cadre de la mission que j'ai accomplie, lors des auditions, au Conseil d'État, au sein des trois commissions saisies pour avis ou dans celle saisie au fond à l'Assemblée nationale, ou au Sénat. Pour le reste, si le groupe socialiste considérait qu'un texte était dangereux,

j'imagine qu'il se trouverait plus de deux députés pour venir siéger à la Commission le jour où on l'examine.

Enfin, j'apprécie qu'on ne nous oppose plus l'argument aussi désobligeant que hasardeux selon lequel le texte ne serait pas constitutionnel. Il est vrai que le Conseil constitutionnel s'est prononcé clairement sur le sujet.

*
* *

Réunion du mercredi 5 octobre 2011

M. Bernard Roman. Monsieur le président, la commission des Finances semble ne pas avoir été consultée sur la recevabilité des dispositions de cette proposition de loi au regard de l'article 40 de la Constitution. Plusieurs articles ont déjà fait l'objet d'une autocensure, M. Dominique Dord en ayant ainsi fait retirer trois, mais nous en avons identifié d'autres dont la recevabilité nous paraît mériter examen.

M. Jean-Michel Clément. Pour ma part, je m'interroge sur notre capacité à respecter le calendrier fixé pour la discussion de ce texte. La semaine passée, six heures n'ont pas suffi à achever l'examen des nombreux amendements déposés. Dans quel délai pensez-vous pouvoir le mener à son terme et selon quelle organisation de travail ?

M. le président Jean-Luc Warsmann. Monsieur Roman, j'ai toujours très scrupuleusement respecté notre règlement, tout comme la Constitution et son article 40. Donc, comme celles de nos collègues Sandrine Mazetier et Victorin Lurel examinées le mercredi 28 septembre dernier, cette proposition de loi sera intégralement transmise au président de la commission des Finances, selon la même procédure. Cela étant, reconnaissez que, si j'avais d'emblée transmis au président Cahuzac la proposition de loi de notre collègue Lurel, nous n'aurions pu l'examiner en commission puisqu'elle s'est avérée irrecevable en son entier au regard des dispositions de l'article 40 de la Constitution ! Il m'a donc paru plus élégant de la faire examiner d'abord par notre Commission et de la transmettre ensuite au président de la commission des Finances. J'agirai exactement de la même façon pour cette proposition-ci.

Saisissez vous-même la commission des Finances si vous le souhaitez, mais sachez que je le fais systématiquement, pour éviter de constater des problèmes de recevabilité au dernier moment, dans l'hémicycle – même si cette façon de procéder peut heurter les collègues qui s'aperçoivent que des dispositions sont tombées entre l'examen en commission et l'examen en séance.

Enfin, il n'y a nullement eu autocensure, mais simplement adoption de plusieurs amendements de suppression d'un certain nombre d'articles.

Monsieur Clément, la semaine dernière, lors de la discussion générale, je vous avais indiqué que je n'avais aucune inquiétude quant à notre capacité de mener l'examen de ce texte à son terme. Les trois commissions qui s'en étaient saisies pour avis ont rendu leurs conclusions et, de notre côté, après deux séances de très bonne tenue, nous allons continuer notre travail avec l'objectif d'en finir aujourd'hui.

M. Bernard Roman. Monsieur le président, nous sommes le mercredi 5 octobre. L'examen en séance publique a été fixé au mardi 11 octobre. Le délai de sept jours, prévu par l'article 86, alinéa 4, du règlement, entre la publication électronique du texte adopté par la Commission et son examen dans l'hémicycle, ne sera donc pas respecté. Voilà pourquoi nous vous demandons, comme l'a fait hier en Conférence des présidents le représentant du groupe SRC, M. François Brottes, de réexaminer le calendrier de ce texte.

M. le président Jean-Luc Warsmann. J'entends bien, mais votre remarque ne s'adresse pas à moi car l'ordre du jour est, en l'occurrence, fixé par le Gouvernement. C'est bien lui qui, en application de l'article 48 de la Constitution, a inscrit ce texte à l'ordre du jour de la semaine prochaine. C'est donc à lui de tirer les éventuelles conséquences de votre remarque, ce que la Constitution et le règlement lui permettent de faire.

M. Bernard Roman. L'article 86, alinéa 4, du règlement s'impose à tous les députés, et en premier lieu au président de la Commission des lois lorsqu'il siège à la Conférence des présidents. Je vous demande donc, au nom de notre groupe, de faire valoir à la Conférence des présidents la nécessité de respecter notre règlement.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Mon cher collègue, le devoir de chaque parlementaire est de respecter la Constitution, qui prévoit que, sous certaines conditions, le Gouvernement est maître de l'ordre du jour. Quand ce dernier inscrit un texte, il est du devoir de chaque commission de le rapporter pour le jour où il sera appelé par le Gouvernement dans l'hémicycle. Cela dit, votre remarque a bien été formulée par M. Brottes à la Conférence des présidents, et j'imagine que le Gouvernement en tirera toutes les conséquences nécessaires, s'il y a à tirer de telles conséquences.

Nous allons maintenant reprendre l'examen de ce texte qui, en tout état de cause, sera mis en ligne aujourd'hui.

M. Bernard Roman. Ce qui nous empêche de l'examiner mardi prochain. Au plus tôt mercredi prochain.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Nous appliquerons les règles prévues par la Constitution en tout état de cause.

La Commission passe à l'examen des articles de la proposition de loi lors de ses réunions du mercredi 28 septembre 2011 et du mercredi 5 octobre 2011.

EXAMEN DES ARTICLES

TITRE I^{ER}

DISPOSITIONS RELATIVES À LA SIMPLIFICATION DU DROIT DES ENTREPRISES

CHAPITRE I^{ER}

Simplification de la vie statutaire des entreprises

Article 1^{er}

(art. L. 123-3, art. L. 123-4, art. L. 123-5, art. L. 124-1, art. L. 124-15
du code de commerce)

Amélioration des mécanismes assurant l'effectivité des règles concernant l'immatriculation des commerçants, la rétrocession de fonds de commerce par les sociétés coopératives de commerçants détaillants et la constitution de groupements de commerçants détaillants

Cet article poursuit un double objectif : d'une part, il confère une meilleure effectivité aux dispositifs appelés à garantir les modalités d'immatriculation des commerçants au registre du commerce et des sociétés (I) ; d'autre part, il clarifie et adapte les règles qui s'appliquent aux sociétés coopératives de commerçants détaillants et aux groupements de commerçants détaillants (II et III).

1. Des sanctions plus cohérentes pour le respect des formalités de l'immatriculation des commerçants

Registre initialement lié aux corporations, le registre du commerce et des sociétés a été établi sous sa forme moderne par la loi du 18 mars 1919. Tenu au greffe du tribunal de commerce, il est non seulement destiné à dénombrer les commerçants et les sociétés commerciales établis dans le ressort de chaque tribunal mais également à délivrer aux intéressés qui le demandent des extraits de renseignements utiles sur l'état et la capacité des acteurs économiques.

En application de l'article L. 123-1 du code de commerce, toute personne physique, française ou étrangère, qui a la qualité de commerçant est tenue de se faire inscrire à ce registre si elle exerce son activité sur le territoire français. Il en va de même pour les sociétés et groupements d'intérêt économique ayant leur siège dans un département français, les sociétés commerciales ayant leur siège social ou un établissement dans un département français, les établissements publics français à caractère industriel ou commercial, les autres personnes morales légalement tenues de le faire ou des représentations ou agences commerciales d'États ou de collectivités étrangers établis en France. Seuls les auto-entrepreneurs

français se trouvent dispensés de cette obligation, en application de l'article L. 123-1-1 du code de commerce.

L'immatriculation au registre du commerce et des sociétés entraîne une présomption simple de la qualité de commerçant (article L. 123-7 du code de commerce). En revanche, le défaut d'inscription entraîne plusieurs conséquences :

– tout d'abord, toute personne qui ne s'est pas conformée à cette obligation dans un délai de quinze jours à compter du commencement de son activité ne peut se prévaloir de la qualité de commerçant à l'égard des tiers sans pour autant s'exonérer des obligations inhérentes à cette qualité, ce qui constitue indéniablement un puissant motif pour respecter cette exigence (article L. 123-8 du code de commerce) ;

– ensuite, le juge est amené à rendre une ordonnance enjoignant à l'intéressé une insertion dans le registre, ce pouvoir s'exerçant d'office à la requête du parquet ou de toute personne justifiant d'un intérêt (article L. 123-3 du même code) ;

– enfin, une amende pénale de 3 750 euros assortie, le cas échéant, d'une privation pour cinq ans au maximum de droit de vote et d'éligibilité aux tribunaux de commerce, aux chambres de commerce et aux conseils de prud'hommes peut être prononcée par le juge (article L. 123-4 du même code). Ces sanctions pénales se trouvent majorées en cas de délivrance d'informations de mauvaise foi, inexactes ou incomplètes (article L. 123-5 du même code).

Le I du présent article entend ajuster l'ensemble de ces dispositions, afin de les rendre plus efficaces. En premier lieu, il modifie l'article L. 123-3 précité afin de permettre au juge d'assortir son injonction d'une astreinte financière, de manière à inciter les commerçants concernés à régulariser rapidement leur situation (1° et 2°). En contrepartie, l'article L. 123-4 se trouve abrogé dans la mesure où le prononcé d'une amende pénale, à l'issue d'une procédure qui peut prendre un certain temps, apparaît inadapté à l'objectif recherché (3°).

Seul le fait de donner de mauvaise foi des indications inexactes ou incomplètes en vue de l'immatriculation, d'une radiation ou d'une mention complémentaire ou rectificative au registre du commerce et des sociétés demeurera ainsi passible de sanctions pénales (4 500 euros d'amende et six mois d'emprisonnement), ce qui apparaît logique au regard de l'intention frauduleuse visée par l'article L. 123-5. Toutefois, dans un souci d'efficacité accrue, le 4° du I complète ces dispositions par la possibilité pour le tribunal de décider une privation pour cinq ans au maximum de droit de vote et d'éligibilité aux tribunaux de commerce, aux chambres de commerce et aux conseils de prud'hommes et d'enjoindre, le cas échéant sous astreinte, que les mentions prévues au registre du commerce et des sociétés soient rectifiées ou complétées, voire que la personne en cause soit radiée ou immatriculée.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« L'article 1^{er} modifié, au livre 1^{er} du code de commerce, cinq articles du titre II relatif aux commerçants. Il a pour objet de renforcer les mécanismes d'astreinte visant à imposer l'immatriculation régulière au registre du commerce et des sociétés (RCS).

« L'abrogation des dispositions de l'article L. 123-4, rarement mis en œuvre par le ministère public, a pour conséquence d'exclure du champ pénal le défaut d'immatriculation, pour ne conserver, comme délit, que le comportement frauduleux caractérisé par le fait de donner, de mauvaise foi, des indications inexactes ou incomplètes.

« Le volet civil destiné à imposer l'immatriculation est renforcé, d'une part, à l'article L. 123-3, par l'ajout d'une astreinte, d'autre part, à l'article L. 123-5, par la création d'une nouvelle injonction de faire également assortie d'une astreinte.

« Il existerait donc deux types d'injonction visant le même objet, l'une, prévue à l'article L. 123-3 dans le cas du défaut d'immatriculation dans les délais, qui donne compétence au juge (du tribunal de commerce, mais aussi du tribunal de grande instance) l'autre, à l'article L. 123-5, dans le cas particulier de l'inscription de mauvaise foi et qui donne ce pouvoir au président du tribunal compétent (tribunal de commerce ou tribunal de grande instance).

« Si le dernier alinéa de l'article L. 123-5 nouveau est redondant en ce qu'il répète l'injonction de l'article L. 123-3, il y a lieu d'y renoncer. Sinon, il serait souhaitable que la rédaction de l'article L. 123-5 détermine, conformément à la rédaction habituelle du code de commerce, les conditions et les auteurs de la saisine du juge et le destinataire de l'injonction. »

Ainsi que l'a souligné le Conseil d'État dans son avis, en l'état de sa rédaction initiale, la proposition de loi conjugait dans l'article L. 123-5 du code de commerce une procédure de nature pénale avec un mécanisme d'injonction de faire, de nature civile. En outre, l'injonction de faire ainsi instituée pouvait d'ores et déjà être mise en œuvre et produire les mêmes effets sur le fondement du deuxième alinéa de l'article L. 123-3 du même code. Dans un souci de clarification, votre Commission a donc supprimé ce mécanisme redondant d'injonction.

Au final, l'éventail des moyens à la disposition du juge deviendra plus proportionné, sans pour autant se révéler moins coercitif.

2. Un régime juridique plus efficace pour les sociétés coopératives et les groupements de commerçants détaillants

Les sociétés coopératives de commerçants de détail sont des sociétés anonymes à capital variable, constituées et fonctionnant conformément aux dispositions du titre III de la loi du 24 juillet 1867. Elles permettent aux commerçants détaillants, de s'organiser face à la concurrence d'unités de distribution de grande taille, en facilitant la constitution de véritables chaînes avec groupements d'achat et organisation de services communs : ainsi, des magasins collectifs de commerçants indépendants réunissent-ils, dans une même enceinte et sous une même dénomination, des commerçants et artisans désireux d'exploiter selon des règles communes.

L'article L. 124-1 du code de commerce énumère les opérations qui caractérisent les sociétés coopératives de commerçants de détail. Parmi ces critères, figure l'achat de fonds de commerce dont, par dérogation aux dispositions de l'article L. 144-3 du code de commerce, la location-gérance devra être concédée à un associé, ces mêmes fonds devant, sous peine d'une amende de 9 000 euros, d'une cessation judiciaire des opérations, d'une confiscation des marchandises achetées ou d'une fermeture des locaux utilisés (article L. 124-5 du même code), être rétrocédés dans un délai minimal de sept ans. Le II de cet article de la proposition de loi entend substituer aux sanctions pénales applicables en cas de non-rétrocession du fonds de commerce au bout de sept ans, un mécanisme d'injonction, reprenant les modalités définies par le III du présent article de la proposition de loi qui modifie le deuxième alinéa de l'article L. 124-15 du code de commerce.

Actuellement, ce deuxième alinéa, qui prescrit la constitution de groupements de commerçants détaillants sous la forme d'une société coopérative ou, à défaut, sous une forme de société commerciale (anonyme ou à responsabilité limitée) ou de groupement d'intérêt économique, sanctionne le non-respect de cette obligation d'une amende de 9 000 euros. Le III supprime cette amende – assez peu dissuasive et, de ce fait, inadaptée – pour lui substituer un mécanisme d'injonction de faire, à la demande du parquet ou de toute personne intéressée. Là encore, cette injonction pourra être assortie d'astreintes financières, ce qui devrait lui conférer un caractère beaucoup plus incitatif et efficace que l'amende actuelle.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 199 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement résulte des observations formulées par le Conseil d'État.

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

*Elle **adopte** l'amendement rédactionnel CL 200 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 1^{er} **modifié**.*

Article 2

(art. L. 145-8, art. L. 145-9, art. L. 145-10, art. L. 145-12, art. L. 145-34
du code de commerce)

Clarification de la date à laquelle le congé de bail commercial doit être donné

Bien que l'existence d'échoppes commerciales assimilables à de véritables fonds de commerce remonte au Moyen-Âge, ce n'est qu'en 1804 qu'est apparu dans le code civil un régime juridique sur le contrat de louage des choses faisant

état de bail à loyer. La valeur économique du fonds de commerce ne sera reconnue qu'en 1909 et les droits du locataire ne se verront formalisés qu'en 1926, avant d'être renforcés par le décret du 30 septembre 1953 ⁽¹⁾, qui – codifié désormais au chapitre V du titre IV du livre I^{er} du code de commerce – constitue aujourd'hui encore le socle juridique des baux commerciaux.

Les baux commerciaux portent sur la location d'un local dans lequel un fonds de commerce est exploité par une personne immatriculée au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers. Afin de préserver le preneur, leur durée ne peut être inférieure à neuf ans ; toutefois, le preneur dispose de la faculté de les résilier à l'expiration d'une période triennale, dans les formes convenues à l'article L. 145-9 du code de commerce, par un congé donné six mois à l'avance, notamment.

Avant l'adoption de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, les dispositions du code de commerce relatives au renouvellement du bail commercial faisaient référence aux « usages locaux » ou aux « termes d'usage » pour fixer les délais requis à l'effet de donner congé en vue du renouvellement ou de l'expiration d'un tel bail. Depuis lors, dans le prolongement des conclusions du groupe de travail présidé par M^e Philippe Pelletier, constitué en 2003, le législateur leur a substitué, dans un souci d'harmonisation, une référence au dernier jour du trimestre civil éloigné de plus de six mois. Or cette modification voit sa portée discutée : certains soutiennent que cette échéance ne s'applique qu'en période de tacite reconduction alors que d'autres estiment que toute forme de congé doit être donnée le dernier jour du trimestre civil.

Sur ce point, il convient cependant de distinguer entre les congés délivrés en cours de bail (aux échéances triennales ou fixées contractuellement) ou pour le terme contractuel, qui doivent être délivrés effectivement pour les troisième, sixième ou neuvième anniversaires et non pour le dernier jour du trimestre qui leur fait suite, d'une part, et ceux délivrés alors que le bail, ayant dépassé son terme contractuel, se prolonge pour une durée indéterminée et pour lesquels il convient que la loi fixe un terme équivalent au dernier jour du trimestre civil, d'autre part. Il en va de même de la demande de renouvellement du locataire, qui, pendant cette période doit prendre effet au premier jour du trimestre civil qui lui fait suite.

Il est important d'éviter que ne s'instaurent de mauvaises pratiques, génératrices d'un contentieux inutile, alors que les enjeux économiques pourraient inciter les bailleurs à contester la validité des congés et parfois obliger des locataires à poursuivre un contrat de bail, pendant au minimum un trimestre voire trois ans, dans des conditions qui ne sont pas conformes à leurs projets et ce, alors même qu'ils peuvent connaître des difficultés économiques. Les quelques procédures qui ont déjà été engagées ont d'ailleurs eu pour objet de rechercher la

(1) Décret n° 53-960 du 30 septembre 1953 réglant les rapports entre bailleurs et locataires en ce qui concerne le renouvellement des baux à loyer d'immeubles ou de locaux à usage commercial, industriel ou artisanal.

responsabilité civile d'huissiers de justice qui avaient délivré des congés contestés ⁽¹⁾.

Dans le but d'éviter des confusions fréquentes et génératrices de contentieux, il est apparu nécessaire de distinguer les notions de « tacite reconduction » et de « tacite prolongation », dont les effets juridiques sont différents : la première marque la formation d'un nouveau bail alors que la seconde manifeste simplement la poursuite du bail en cours, ce qui est bien la situation du bail commercial au-delà de son terme, en l'absence de congé ou de demande de renouvellement ⁽²⁾. D'ailleurs, la Cour de cassation elle-même n'hésite pas à recourir à la qualification de « tacite prolongation », comme en atteste un arrêt récent sur une question prioritaire de constitutionnalité ⁽³⁾.

Dans la lignée de ce constat, le I du présent article met les dispositions des articles L. 145-8, L. 145-10, L. 145-12 et L. 145-34 du code de commerce en harmonie avec la terminologie désormais retenue par la jurisprudence.

Par ailleurs, pour lever toute hypothèque juridique, le II du présent article réécrit les deux premiers alinéas de l'article L. 145-9 du code de commerce, afin de fixer enfin légalement la situation juridique particulière du bail commercial qui se poursuit au-delà de son terme. La cessation des baux commerciaux ne pourra ainsi intervenir que par congé donné six mois à l'avance ou par une demande de renouvellement ; au cours de la tacite prolongation, le congé devra prendre effet au dernier jour du trimestre civil.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Le souci de clarification qui inspire cet article relatif aux conditions d'expiration des baux des locaux commerciaux conduit à distinguer, dans les articles pertinents du code de commerce, les hypothèses de congé, de demande de renouvellement et de tacite prolongation.

« Dans la rédaction du nouvel article L. 145-9, cet objectif pourrait être mieux atteint en plaçant la dernière phrase du premier alinéa de l'article qui traite du régime de la tacite prolongation, après le deuxième alinéa qui en pose le principe. »

Votre Commission des Lois a souscrit à la suggestion du Conseil d'État. Sur proposition de votre rapporteur, elle a modifié les deux alinéas insérés à l'article L. 145-9 du code de commerce, afin de prévoir :

– en premier lieu, que par dérogation aux articles 1736 et 1737 du code civil, les baux de locaux ne cessent que par l'effet d'un congé donné six mois à l'avance ou d'une demande de renouvellement ;

(1) TGI Paris, 18^e ch., 28 janv. 2010 ; TGI Paris, 18^e., 17 juin 2010 ; TGI Paris, 1^e ch., 8 déc. 2010.

(2) Cass. 3^e civ. 30 juin 1999 ; Cass. 3^e civ., 18 mai 2010 ; Cass. 3^e civ., 18 janv. 2011.

(3) Cass. 3^e civ., 5 oct. 2010.

– en second lieu, qu’à défaut de congé ou de demande de renouvellement, le bail fait par écrit se prolonge tacitement au delà du terme fixé par le contrat et qu’au cours de la tacite prolongation, le congé doit être donné au moins six mois à l’avance et pour le dernier jour du trimestre civil.

De la sorte, les cas du renouvellement, du congé et de la tacite prolongation d’un bail commercial sont mieux distingués, dans un évident souci d’intelligibilité juridique.

*
* *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL 201 du rapporteur et CL 93 de M. Michel Zumkeller.

M. le rapporteur. L’amendement CL 201 clarifie le fait que tout congé qui intervient dans le cadre d’un bail reconduit par tacite prolongation est donné avec un préavis de six mois et prend effet au dernier jour du trimestre civil de ce délai. On disposera ainsi d’une date fixe sans recourir, comme on le fait actuellement, aux usages locaux qui créent une incertitude juridique. Cette clarification a été suggérée par le Conseil d’État.

L’amendement CL 93, qui poursuit un objectif similaire mais différemment rédigé, se trouvera satisfait par l’adoption de l’amendement CL 201.

M. Michel Zumkeller. Je retire l’amendement CL 93, me ralliant à l’amendement CL 201.

L’amendement CL 93 est retiré.

La Commission adopte l’amendement CL 201.

L’amendement CL 150 de M. Jean-Michel Clément n’a plus d’objet.

La Commission est saisie de l’amendement CL 96 de M. Michel Zumkeller.

M. Michel Zumkeller. La loi impose actuellement de faire appel à un huissier pour donner congé dans le cadre d’un bail commercial, procédure qu’on ignore généralement, et qui est, de ce fait, rarement respectée. Il serait plus simple de prévoir qu’une lettre recommandée suffit pour donner congé.

M. le rapporteur. Avis défavorable : je conviens que l’amendement permettrait de diminuer les frais des commerçants, mais le simple envoi d’une lettre recommandée sans même accusé de réception semble un procédé trop léger compte tenu du particularisme du congé d’un bail commercial. L’acte extrajudiciaire lui donne une certaine solennité et permet à l’huissier de conseiller les intéressés sur les délais, notamment.

M. Michel Zumkeller. C'est pourtant par lettre recommandée que l'on procède dans les faits !

La Commission rejette l'amendement CL 96.

Puis elle adopte l'article 2 modifié.

Après l'article 2

La Commission examine l'amendement CL 151 de M. Jean-Michel Clément.

M. Alain Vidalies. L'amendement est défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable : l'amendement fait référence à un article L. 149-9 qui ne figure pas dans le code de commerce. En outre, une telle précision apparaît inutile s'agissant d'une tacite prolongation d'un bail commercial, reconduisant celui-ci pour une durée indéterminée.

La Commission rejette l'amendement.

Article 3

(art. L. 141-1, art. L. 141-12, art. L. 143-21 du code de commerce,
art. 201 du code général des impôts)

Assouplissement des conditions de cession d'un fonds de commerce

Cet article a pour objet de simplifier la cession du fonds de commerce, en améliorant – tout en les allégeant – les modalités d'information de l'acheteur par le vendeur (I) et en diminuant la durée de séquestre du prix par la réduction des différents délais attachés aux formalités à accomplir lors de cette cession (II à V).

1. Une information plus pertinente de l'acquéreur

En application de l'article L. 141-1 du code de commerce, tout acte constatant une cession amiable de fonds de commerce doit mentionner sur indication du vendeur, à peine de nullité de la vente sur demande de l'acquéreur formulée dans l'année qui suit :

– le nom du précédent vendeur, la date et la nature de son acte d'acquisition et le prix de cette acquisition pour les éléments incorporels, les marchandises et le matériel ;

– l'état des privilèges et nantissements grevant le fonds ;

– le chiffre d'affaires réalisé durant les trois exercices comptables précédant celui de la vente, ce nombre étant réduit à la durée de la possession du fonds si elle a été inférieure à trois ans ;

– les bénéfices commerciaux réalisés durant les trois exercices comptables précédant celui de la vente ;

– le bail, sa date, sa durée, le nom et l’adresse du bailleur et du cédant, s’il y a lieu.

Le I du présent article vise à modifier les indications comptables que le vendeur doit porter à la connaissance de l’acheteur, en substituant à la mention des bénéfices commerciaux réalisés durant les trois exercices comptables précédant celui de la vente une mention du résultat d’exploitation. Contrairement aux bénéfices commerciaux, qui correspondent aux bénéfices bruts, le résultat d’exploitation, issu de la différence entre les produits (ventes et prestations) et les charges d’exploitation (coûts), donne une indication sur l’accroissement de richesse réellement dégagé par l’activité du fonds de commerce. Il apporte ainsi une information plus utile à l’acquéreur.

Cette substitution du résultat d’exploitation aux bénéfices commerciaux ne se traduira pas pour autant, pour le cédant, par un accroissement de sa charge de travail étant donné qu’il doit déjà procéder au calcul de cet agrégat pour l’établissement de ses comptes.

2. Des formalités consécutives à la vente plus aisées et fluides

En l’état actuel, les diverses formalités à accomplir lors d’une cession de fonds de commerce conduisent à rendre le prix indisponible durant une durée de cinq mois environ. En effet, la durée du séquestre est fixée contractuellement, en tenant compte de l’écoulement des délais légaux courant à compter de l’acte de vente du fonds de commerce.

En application de l’article L. 141-12 du code de commerce, la vente d’un fonds de commerce doit faire l’objet d’une publicité dans un journal d’annonces légales dans les quinze jours de la vente. Ensuite, dans les quinze jours suivant cette publication, la vente est publiée au *Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC)*. Par application combinée des articles L. 141-12 et L. 141-13 du code de commerce, le vendeur doit également faire enregistrer la vente auprès de l’administration fiscale dans les quinze jours à compter de l’acte de vente. L’article L. 141-14 du même code, quant à lui, autorise tout créancier du vendeur à faire opposition au paiement du prix, dans les dix jours de la publication au *BODACC*, en indiquant le montant et la nature de sa créance. Par ailleurs, l’article L. 141-19 du même code permet, dans les vingt jours de la publication au *BODACC*, aux créanciers opposants ou inscrits sur le fonds qui s’estiment lésés par un prix trop bas, de surenchérir du sixième (16,6 %) sur le prix de vente de l’ensemble du fonds à l’exception du matériel et des marchandises.

Sur le plan fiscal, le code général des impôts prévoit, à son article 1684, la solidarité à concurrence du prix du fonds de commerce de l’acquéreur avec le vendeur concernant le paiement de certains impôts dus par ce dernier. Cette responsabilité solidaire peut être mise en jeu pendant un délai de trois mois qui

court à compter de la déclaration prévue au 1 de l'article 201 dudit code, laquelle doit être faite dans les soixante jours de la publication au *BODACC*.

Si ces différentes mesures sont nécessaires afin d'assurer la sécurité juridique de la cession des fonds de commerce et garantir ainsi les droits des parties intéressées par l'opération, il est néanmoins envisagé de procéder à plusieurs simplifications afin de réduire le délai de séquestre du prix dans des conditions préservant la sécurité juridique.

À cet effet, le II modifie l'article L. 141-12 du code de commerce pour rendre concomitantes les publications de la cession du fonds au journal des annonces légales et au *BODACC*, tandis que le 1° du IV aménage le 1 de l'article 201 du code général des impôts afin de raccourcir à quarante-cinq jours (contre soixante actuellement) le délai pour souscrire la déclaration de résultat à compter de la publication de la vente, le 2° procédant à une mesure de coordination au même article. D'autre part, du fait de la durée nécessaire pour accomplir ces formalités, le tiers détenteur du prix d'acquisition se voit accorder par le III un délai plus long (porté à cinq mois à compter de l'acte de vente contre trois actuellement) pour distribuer le prix de cession. Toutes ces modifications, qui ne s'appliqueront qu'aux cessions de fonds de commerce conclues postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi en vertu du V, devraient conduire à raccourcir de quelques semaines la durée d'indisponibilité du montant de la cession.

*

* *

La Commission en vient à l'amendement CL 152 de M. Jean-Michel Clément.

M. Alain Vidalies. L'amendement est défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable : la vente d'un fonds de commerce fait l'objet d'une publicité dans un journal d'annonces légales dans les quinze jours de la vente. Dans les quinze jours suivant cette publication, la vente est publiée au Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC). Nous souhaitons que l'on puisse effectuer ces deux formalités en même temps, afin de réduire sensiblement la durée du séquestre du prix de vente d'un fonds de commerce, qui est de l'ordre de cinq mois. La mesure rendra la vie des affaires plus fluide et permettra de gagner un temps précieux.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Tous les acteurs ont dénoncé ce dysfonctionnement.

La Commission rejette l'amendement CL 152.

Elle est saisie de l'amendement CL 153 de M. Jean-Michel Clément.

M. Alain Vidalies. L'amendement est défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable : les dispositions que l'amendement tend à supprimer aménagent l'article 201 du code général des impôts, qui raccourcit de soixante à quarante-cinq jours le délai prévu pour souscrire la déclaration de résultat à compter de la publication de la vente d'un fonds de commerce. Or nous souhaitons justement réduire la durée de séquestre.

La Commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CL 154 de M. Jean-Michel Clément.

Elle adopte ensuite l'article 3 sans modification.

Après l'article 3

La Commission examine l'amendement CL 94 de M. Michel Zumkeller.

M. Michel Zumkeller. L'amendement vise à porter d'un à deux ans le délai ouvert aux communes pour rétrocéder un fonds de commerce préempté à un commerçant ou un artisan. Pour certains commerces de bouche, il est en effet difficile de trouver un repreneur en un an.

M. le rapporteur. Même si tout le monde est d'accord sur le fond, je dois émettre un avis défavorable. Le délai est déjà allongé d'un à deux ans par l'alinéa 4 de l'article 6 de la proposition de loi relative à l'urbanisme commercial cosignée par MM. Patrick Ollier et Michel Piron, qui a été examinée en première lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat, puis déposée le 1^{er} avril en vue d'une seconde lecture et renvoyée à la commission des Affaires économiques. Je vous suggère donc de retirer l'amendement.

M. Michel Zumkeller. Je le maintiens.

La Commission rejette l'amendement CL 94.

Article 4

(art. L. 225-18, art. L. 225-21-1 [nouveau], art. L. 225-44, art. L. 225-75
du code de commerce)

Modernisation du régime du mandat des administrateurs de sociétés anonymes

Cet article procède à divers ajustements du régime juridique du mandat des administrateurs de sociétés anonymes, afin de mettre un terme à certaines singularités injustifiées. C'est ainsi qu'il clôt la dichotomie actuelle entre la durée du mandat des premiers administrateurs ou membres du conseil de surveillance des sociétés anonymes non cotées et la durée du mandat de leurs homologues de

sociétés cotées (I). De même, il reconnaît la possibilité aux administrateurs de PME de conclure un contrat de travail avec la société dont ils sont mandataires sociaux, dès lors qu'ils accomplissent un travail effectif, alignant ainsi leur situation sur celle des salariés devenant ultérieurement administrateurs ou sur celle des membres d'un conseil de surveillance (II et III).

1. L'harmonisation de la durée des mandats sociaux initiaux des sociétés non cotées avec celle des sociétés cotées

En l'état actuel de leur rédaction, les articles L. 225-18 et L. 225-75 du code de commerce prévoient que la durée du mandat des administrateurs ou des membres du conseil de surveillance d'une société anonyme est librement fixée par les statuts, sous réserve de ne pas excéder :

– trois ans, pour le premier mandat postérieur à la création des sociétés n'offrant pas leurs titres au public ;

– six ans pour le premier mandat dans les sociétés cotées ou à partir du deuxième mandat pour les administrateurs et les membres du conseil de surveillance des sociétés n'offrant pas leurs titres au public.

Dans ces limites, les statuts peuvent toujours prévoir une durée spécifique de validité du mandat social, le cas échéant harmonisée sur celle du mandat initial.

Cette distinction entre sociétés anonymes non cotées et sociétés cotées est tout à la fois surprenante, en ce qu'elle ne vaut que pour le premier mandat social des administrateurs ou des membres du conseil de surveillance des sociétés non cotées, et injustifiée, dès lors que le double plafonnement légal induit une réelle confusion au moment du renouvellement des mandats, en particulier pour les PME.

Pour remédier à cette situation, préjudiciable à la sécurité juridique, il est prévu au I du présent article de modifier les dispositions du code de commerce afin de ne plus distinguer, pour les sociétés non cotées, entre le moment de leur création et celui du renouvellement de leurs administrateurs ou membres du conseil de surveillance. Le texte se borne ainsi à conserver un plafond de durée unique de six ans, quel que soit le cas de figure envisagé (création ou fonctionnement normal, société cotée ou non).

Cette simplification du dispositif n'entraîne aucunement la suppression de la possibilité de fixer une durée *ad hoc* dans les statuts, dans les limites du plafond légal. Il sera même possible de prévoir statutairement des durées différentes de mandat, pour la période immédiatement postérieure à la création de la société et pour celle caractérisant son fonctionnement normal. Dans ce cas, cependant, il s'agira d'un choix délibéré des fondateurs et non d'une contrainte légale aux justifications obscures.

2. La possibilité pour les administrateurs de PME à statut de société anonyme d'être liés à celles-ci par un contrat de travail

Le code de commerce n'interdit pas de manière explicite le cumul entre un mandat social et un contrat de travail au sein d'une société anonyme. Pour autant, il résulte des dispositions actuelles de l'article L. 225-44, interdisant à peine de nullité absolue toute attribution aux administrateurs d'une rémunération permanente de la société, qu'un tel cumul est, en l'état du droit, impossible pour les personnes entrées au conseil d'administration sans avoir été salariées de la société auparavant. La jurisprudence a d'ailleurs interprété les dispositions en vigueur en ce sens ⁽¹⁾.

L'interdiction du cumul s'applique aux administrateurs en fonction, que la conclusion du contrat de travail ait lieu au cours de la vie sociale ou lors de la constitution de la société. Elle apparaît d'autant plus sujette à caution qu'elle n'empêche pas un administrateur d'une société d'être lié à la société mère ou à une filiale de celle-ci par un contrat de travail. Elle ne s'applique pas non plus aux membres du conseil de surveillance des sociétés anonymes dualistes (c'est-à-dire à directoire et conseil de surveillance).

Parallèlement, l'article L. 225-22 du code de commerce permet aux salariés d'une société anonyme d'en devenir administrateurs sans pour autant perdre le bénéfice de leur contrat de travail antérieur, à condition qu'ils occupent un emploi effectif. Depuis l'adoption de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 dite « MURCEF », le législateur a abandonné la condition d'antériorité minimale de deux ans de la conclusion du contrat de travail pour qu'un salarié entrant au conseil d'administration puisse cumuler les deux statuts. L'assouplissement de 2001, louable dans son esprit, a conduit à des pratiques contestables, consistant, par exemple, à faire démissionner des administrateurs pour qu'ils puissent bénéficier d'un contrat de travail et à les réintégrer au sein du conseil d'administration lors de l'assemblée générale suivante.

La clarification et la simplification des conditions de cumul entre mandat social et contrat de travail sont devenues impératives pour les PME ayant opté pour le statut de société anonyme, dont le profil reste aujourd'hui encore largement familial. Dès lors que des exceptions sont permises dans un large spectre de situations, y compris dans les sociétés anonymes dualistes, il apparaît préférable d'ouvrir la possibilité aux administrateurs de devenir salariés dans les sociétés répondant aux critères européens des PME, à savoir un total de bilan inférieur à 43 millions d'euros, un montant hors taxes de chiffre d'affaires n'excédant pas 50 millions d'euros et un effectif inférieur à 250 salariés.

Le nouvel article L. 225-21-1 qu'il est question, au II, d'insérer dans le code de commerce prévoit justement cette possibilité pour les administrateurs des sociétés anonymes ne dépassant pas les seuils prévus pour qualifier les PME à

(1) *Cass. soc.*, 7 juin 1974, 7 novembre 1974 et 22 avril 1992.

l'article 2 de l'annexe de la recommandation n° 2003/361/CE de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises, sous réserve que le contrat de travail corresponde à un emploi effectif. Cette nouvelle catégorie d'administrateurs salariés entrera dans le décompte du nombre maximal d'administrateurs salariés admis au conseil, en application de l'article L. 225-22 du même code, de manière à ne pas bouleverser les équilibres internes à la composition des organes de gouvernance.

Le III, quant à lui, tire les conséquences de la création du nouvel article L. 225-21-1 du code de commerce sur les dispositions de l'article L. 225-44 du même code, de manière à ce que les administrateurs concluant, après leur entrée en fonction, un contrat de travail avec la société puissent jouir des émoluments liés à leur statut de salarié.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 155 de M. Jean-Michel Clément, visant à supprimer l'article 4.

M. Alain Vidalies. Si l'article, qui permet de cumuler avec un contrat de travail la fonction d'administrateur d'une PME, va dans le sens de la souplesse, il pose problème en termes de responsabilité. Dès lors que la personnalité juridique de l'entreprise demeure, on peut craindre une confusion entre les décisions prises en qualité d'administrateur ou de salarié, ce qui conduit au conflit d'intérêts. A-t-on mesuré toute la complexité de la mesure, notamment en matière fiscale et sociale ? Je ne suis pas sûr qu'elle facilitera les rapports des intéressés avec les URSSAF et l'UNEDIC si l'entreprise rencontre des difficultés.

M. le rapporteur. Avis défavorable : l'article 4 prévoit deux mesures. La première, qui emporte l'unanimité, harmonise la durée des mandats sociaux initiaux des sociétés non cotées et des sociétés cotées. La seconde ouvre aux administrateurs de PME la possibilité de conclure un contrat de travail avec la société dont ils sont mandataires sociaux, dès lors qu'ils y accomplissent un travail effectif.

L'interdiction qui leur en est faite aujourd'hui est particulièrement sujette à caution, car elle n'empêche pas l'administrateur d'une société d'être lié à la société mère ou à une filiale de celle-ci par un contrat de travail. En outre, elle ne s'applique pas aux membres du conseil de surveillance des sociétés anonymes dualistes, c'est-à-dire possédant un directoire et un conseil de surveillance. Parallèlement, l'article L. 225-22 du code de commerce permet aux salariés d'une société anonyme d'en devenir administrateurs sans pour autant perdre le bénéfice de leur contrat de travail antérieur, à condition qu'ils occupent un emploi effectif. De ce fait, des pratiques contestables se sont développées pour contourner l'interdiction. L'une d'elles consiste à faire démissionner un administrateur pour

qu'il puisse bénéficier d'un contrat de travail, puis à le réintégrer au sein du conseil d'administration lors de l'assemblée générale suivante. On doit mettre fin à une telle hypocrisie juridique.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 4 sans modification.

Article 5

(art. L. 223-33, art. L. 225-8, art. L. 225-147 du code de commerce)

Extension de la désignation d'un commissaire aux apports à l'unanimité des associés pour les augmentations de capital par apport en nature

En leur qualité d'organe de contrôle externe, les commissaires aux apports accomplissent une mission particulière : évaluer les apports en nature effectués lors de la constitution d'une société ou à l'occasion d'une augmentation de capital ou d'une opération de restructuration et, s'il y a lieu, apprécier les avantages particuliers accordés à certains associés. Le commissariat aux apports ne constitue pas un monopole des commissaires aux comptes, dans la mesure où il peut incomber également à un expert judiciaire.

Les règles de nomination des commissaires aux apports diffèrent selon que la société est une société à responsabilité limitée (SARL) ou une société par actions, et aussi selon le moment de leur intervention (constitution de la société ou augmentation de capital).

Aux termes de l'article L. 223-9 du code de commerce, le commissaire aux apports chargé d'évaluer les apports en nature au moment de la constitution d'une SARL est désigné à l'unanimité des futurs associés ou, à défaut, par une décision de justice à la demande de l'associé le plus diligent⁽¹⁾. Au moment de l'augmentation de capital réalisée en tout ou partie par des apports en nature, cette désignation intervient à la demande du gérant sur décision de justice, en application de l'article L. 223-33 du même code.

Pour ce qui concerne les sociétés par actions, les commissaires aux apports sont désignés par décision du tribunal de commerce, statuant sur requête des fondateurs ou de l'un d'eux à l'occasion de la constitution de chaque société (article L. 225-8 du code de commerce) ou sur requête du président du conseil d'administration ou du directoire ou du gérant lors d'une augmentation de capital à l'aide d'apports en nature ou de la stipulation d'avantages particuliers (article L. 225-147 du même code).

Cet article de la proposition de loi modifie les articles L. 223-33, L. 225-8 et L. 225-147 du code de commerce afin de ne plus limiter, pour les

(1) Sur ordonnance du président du tribunal de commerce statuant sur requête, dans ce dernier cas.

augmentations de capital des SARL ainsi que la constitution et les augmentations de capital des sociétés par actions, le mode de désignation des commissaires aux apports à la seule voie judiciaire. L'introduction d'une voie alternative, reposant sur l'unanimité des associés, devrait permettre d'assouplir les procédures et accélérer leur déroulement à des étapes clés du développement des sociétés.

À l'initiative de votre rapporteur, le I de cet article a été modifié de manière à ne plus procéder, à l'article L. 223-33 du code de commerce, à un renvoi à l'article L. 223-9 du même code, applicable à la désignation du commissaire aux apports lors de la constitution des SARL et prescrivant une désignation par les futurs associés. Cette procédure est apparue en effet difficilement concevable dans le cas d'une augmentation de capital, concernant des associés existants et non futurs. Il lui a été préféré un mécanisme explicite de désignation du commissaire aux apports soit à l'unanimité des associés, soit sur décision judiciaire à la demande non seulement d'un associé mais, également, du gérant.

*

* *

La Commission adopte l'amendement CL 202 du rapporteur, qui est de clarification, puis adopte l'article 5 modifié.

Article 6

(art. L. 225-8-1 [nouveau], art. L. 225-147-1 [nouveau] du code de commerce)

Dispenses du rapport du commissaire aux apports pour certaines catégories d'apports en nature aux sociétés anonymes

Sauf dans le cas d'une offre publique d'échange sur des titres d'une société dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé, les apports en nature doivent aujourd'hui faire obligatoirement l'objet d'une évaluation par un commissaire aux apports, que ce soit lors de la constitution de la société anonyme (article L. 225-8 du code de commerce) ou lors d'une augmentation de capital (article L. 225-147 du même code). Cependant, la directive 77/91/CEE du Conseil du 13 décembre 1976⁽¹⁾ ouvre une option aux États membres permettant, dans certaines situations, de ne pas prévoir l'établissement d'un rapport des commissaires aux apports.

Dans la mesure où les apports ont déjà fait l'objet d'une évaluation, la réalisation d'une nouvelle évaluation et l'établissement consécutif d'un nouveau rapport du commissaire aux apports apparaissent effectivement superflus. C'est la raison pour laquelle, cet article prévoit de transposer, à travers l'introduction des

(1) Deuxième directive 77/91/CEE du Conseil, du 13 décembre 1976, tendant à coordonner pour les rendre équivalentes les garanties qui sont exigées dans les États membres des sociétés au sens de l'article 58 deuxième alinéa du traité, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital.

articles L. 225-8-1 et L. 225-147-1 dans le code de commerce, l'option ouverte par l'article 10 *bis* de la directive 77/91/CEE.

Pour mémoire, cette disposition communautaire permet d'écarter l'obligation d'établir le rapport du commissaire aux apports dans deux hypothèses :

– d'une part, lorsque l'apport est constitué de valeurs mobilières ou d'instruments du marché monétaire évalués au prix moyen pondéré auquel ils ont été négociés sur un ou plusieurs marchés réglementés au cours d'une période suffisante (hypothèse qui correspond au 1° du I des nouveaux articles L. 225-8-1 et L. 225-147-1 du code de commerce), sauf si ce prix a été affecté par des circonstances exceptionnelles pouvant modifier sensiblement la valeur des actifs à la date de l'apport, ce qui justifie de revenir au principe de l'évaluation par un expert indépendant (cas prévu par le 1° du II des mêmes articles) ;

– d'autre part, lorsque l'apport, autre qu'en numéraire, est constitué d'éléments d'actif qui ont déjà fait l'objet d'une évaluation à sa juste valeur par un expert indépendant (hypothèse envisagée par le 2° du I des mêmes articles L. 225-8-1 et L. 225-147-1). Cette éventualité recouvre les situations dans lesquelles les apports en nature ont déjà fait l'objet d'une évaluation par un commissaire aux apports lors d'un apport antérieur dans les six mois précédant la réalisation effective de l'apport en question. Si des circonstances nouvelles ont affecté la valeur de l'élément d'actif à la date de réalisation de l'apport, une nouvelle réévaluation dans les conditions de droit commun doit néanmoins intervenir (2° du II des mêmes articles).

La mise en œuvre de l'option ouverte par la directive 77/91/CEE impose formellement de transposer également l'article 10 *ter* de ce texte de droit dérivé. Celui-ci prévoit des garanties destinées à compenser l'absence d'une évaluation des apports en nature par un expert, sous la forme d'une série d'informations détaillées concernant les actifs ainsi que les critères d'évaluation retenus. A cet effet, le III des articles L. 225-8-1 et L. 225-147-1 précités renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de définir les conditions dans lesquelles les informations relatives aux apports en nature n'ayant pas fait l'objet d'un rapport du commissaire aux apports seront portées à la connaissance des souscripteurs, en cas de constitution de la société, et des actionnaires, à l'occasion d'une augmentation de capital.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« L'article 6 a pour objet de complètement transposer en droit interne les dispositions de l'article 10 bis ajouté à la directive n° 77/91/CEE du Conseil du 13 décembre 1976 par la directive n° 2006/68/CE du 6 septembre 2006, en ouvrant, par des articles L. 225-8-1 et L. 225-147-1 nouveaux insérés dans le code de commerce, un régime optionnel d'évaluation des apports en nature lors de la constitution initiale ou de l'augmentation du capital d'une société anonyme. Les dispositions réglementaires d'application, prévues par le III de chacun de ces nouveaux articles du code pour préciser les informations relatives aux apports mentionnées au I, sont en réalité destinées à assurer la transposition des dispositions de l'article 10 ter, connexes de celles de l'article 10 bis de la directive. La rédaction de ce III gagnerait en clarté si elle se référait expressément aux dispositions de cet article de la directive. »

Votre Commission n'a pas jugé utile de renvoyer expressément à l'article 10 *ter* de la directive 77/91/CEE pour la définition de l'objet de l'intervention du pouvoir réglementaire, dès lors qu'elle estime que les travaux préparatoires sont suffisamment explicites quant à la conformité que le règlement devra présenter à cet article 10 *ter* et qu'une telle référence conférerait à cette disposition de la directive une applicabilité directe qu'elle n'a pas.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 156 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 6.

M. Alain Vidalies. Sous couvert de simplification, l'article est lourd de conséquences puisqu'il dispense les commissaires aux comptes de vérifier et de rapporter par écrit l'évaluation de certains apports en nature.

M. le rapporteur. Avis défavorable : nous ne méconnaissons pas l'importance de l'expertise des commissaires aux comptes quand une société anonyme perçoit des apports en nature. Cela dit, le système est extrêmement lourd et certaines formalités ne sont pas utiles. Nous proposons donc de dispenser de l'examen par un commissaire tant les apports de valeurs mobilières ou d'instruments du marché monétaire évalués au prix auquel ils ont été négociés sur un ou plusieurs marchés réglementés au cours d'une période suffisante, que les apports d'actifs non numéraires ayant déjà fait l'objet d'une évaluation à leur juste valeur par un expert indépendant. Au-delà de leur aspect technique, ces dispositions simplifieront les démarches des entreprises et allégeront les coûts. Elles éviteront qu'un commissaire ne fasse un travail redondant par rapport au marché ou par rapport à un expert qui aurait déjà procédé à une évaluation.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Comme l'a relevé le Conseil d'État, les mesures transposent la directive 77/91/CEE du 13 décembre 1976 qui, depuis lors, n'a toujours pas été entièrement transposée en droit français.

La Commission rejette l'amendement CL 156.

Elle adopte successivement les amendements CL 203 et CL 204 du rapporteur.

Elle adopte ensuite l'article 6 modifié.

Article 7

(art. L. 232-21, art. L. 232-22, art. L. 232-23 du code de commerce,
art. L. 85 du livre des procédures fiscales)

Suppression de l'obligation de déposer le rapport de gestion et un deuxième exemplaire des comptes sociaux au greffe du tribunal pour les sociétés et incitation au dépôt des comptes annuels par voie électronique

Toutes les sociétés commerciales (articles L. 232-1 et L. 225-100 du code de commerce) et toutes les personnes morales de droit privé non commerçantes exerçant une activité économique (article R. 612-2 du même code) sont tenues d'établir un rapport de gestion qui expose leur situation, notamment financière, leurs activités en matière de recherche et de développement ainsi que leur évolution prévisible. À l'exception de certaines sociétés par actions simplifiées unipersonnelles et de certaines entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée, la plupart des sociétés sont soumises par les articles L. 232-21 à L. 232-23 du code de commerce, à l'obligation de déposer en double exemplaire, au greffe du tribunal, ce rapport de gestion selon des modalités précisées par les articles R. 232-19 à R. 232-21 du même code et sous peine de sanctions pénales définies à l'article R. 247-3 du même code (amende de 1 500 euros, doublée en cas de récidive).

Il se trouve que les exigences posées par le législateur national sont, en l'espèce, plus fortes que celles prévues par la directive 78/660/CEE du Conseil du 25 juillet 1978 concernant les comptes annuels de certaines formes de sociétés (dite « quatrième directive »), premier texte de droit communautaire dérivé à avoir harmonisé la structure et le contenu des comptes annuels ainsi que du rapport de gestion des sociétés commerciales, de même que les modalités de publicité de ces documents.

En effet, l'article 47 § 1 de la directive 78/660/CEE impose que les comptes annuels régulièrement approuvés, ainsi que le rapport de gestion et le rapport établi par la personne chargée du contrôle des comptes fassent l'objet d'une publicité selon les modes prévus par la législation de chaque État membre. Si aucune exception n'est prévue pour les comptes annuels, il en va différemment pour le rapport de gestion, qui peut être mis à disposition du public au siège des sociétés.

D'autre part, certains aménagements supplémentaires sont permis s'agissant des petites et moyennes entreprises qui ne dépassent pas les limites chiffrées de deux des trois critères suivants : un total de bilan de 4,4 millions d'euros, un montant net de chiffre d'affaires de 8,8 millions d'euros et un nombre de 50 salariés. Dans leur cas, seule est requise la publication d'un bilan et d'une annexe abrégés.

Ainsi, alors qu'elles n'y sont pas contraintes par le droit communautaire, de nombreuses sociétés françaises sont conduites à déposer annuellement au greffe du tribunal de commerce un document contenant des informations importantes

susceptibles de profiter à leurs concurrents ou à des prédateurs. Cet article vise non pas à supprimer le rapport de gestion mais à dispenser les sociétés en nom collectif dont les associés sont des SARL ou des sociétés par actions, les SARL et les sociétés anonymes non cotées de l'obligation de le déposer au greffe du tribunal de commerce. Au titre des garanties de transparence prévues, les articles L. 232-21 à L. 232-23 du code de commerce spécifieront que le rapport de gestion est à la disposition de toute personne qui en fait la demande selon des conditions définies par décret en Conseil d'État ; en outre, l'article L. 85 du livre des procédures fiscales est également modifié afin de prévoir explicitement que l'administration fiscale pourra se voir communiquer, à sa demande, le rapport de gestion par les sociétés commerciales redevables de l'impôt.

Par ailleurs, il est également prévu de n'obliger les sociétés commerciales à déposer leurs comptes sociaux au registre du commerce et des sociétés qu'en un seul exemplaire, au lieu des deux exemplaires actuels. Le dépôt en double exemplaire se justifie principalement par le fait que les greffes en transmettent l'un des deux à l'Institut national de la propriété industrielle, chargé de centraliser les données des registres locaux au sein du registre national du commerce et des sociétés. Chacun conviendra que les progrès de la dématérialisation des échanges permettent aisément de remplir cet objectif sans que soit nécessaire une transmission de plusieurs exemplaires des comptes annuels.

Au passage, enfin, les modifications apportées aux articles L. 232-21 à L. 232-23 du code de commerce visent à développer le dépôt des comptes annuels par voie électronique, en allongeant à deux mois le délai laissé aux sociétés qui recourent à cette méthode, à l'instar de ce qui est déjà pratiqué pour les déclarations fiscales. Indéniablement, le dépôt des comptes par voie électronique constituera une simplification au service des entreprises et des greffes, ce qui justifie qu'il soit ainsi encouragé.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 157 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 7.

M. Alain Vidalies. L'amendement est défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable. L'article 7 vise, non à supprimer le rapport de gestion, mais à dispenser les sociétés en nom collectif dont les associés sont des sociétés à responsabilité limitée (SARL) ou des sociétés par actions, les SARL et les sociétés anonymes non cotées, de l'obligation de le déposer au greffe du tribunal de commerce, puisqu'il peut contenir des informations de nature à introduire une distorsion de concurrence. Au titre des garanties de transparence prévues, il devra cependant être mis à la disposition de toute personne qui en fait la demande selon des conditions définies par décret en Conseil d'État. L'article

L. 85 du livre des procédures fiscales est modifié afin de préciser que, sur simple demande, l'administration fiscale puisse se voir communiquer le document par les sociétés commerciales redevables de l'impôt.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Le domaine est régi par une directive de 1978. Les responsables des PME se plaignant que leurs concurrents allemands n'appliquent pas les mêmes textes, nous nous sommes aperçus que nous ne sommes pas allés au bout des possibilités qu'offre la directive. L'article ménage un équilibre entre la nécessité d'informer et celle de protéger les sociétés.

La Commission rejette l'amendement CL 157.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CL 205 et CL 206 du rapporteur.

Elle en vient à l'amendement CL 88 de M. Michel Zumkeller.

M. Michel Zumkeller. L'amendement vise à étendre à l'ensemble des documents comptables qui doivent être déposés au greffe la possibilité d'une tenue et d'un dépôt dématérialisés, ce qui permettra aux entreprises de faire des économies.

M. le rapporteur. Avis défavorable : il n'appartient pas au législateur de modifier des dispositions figurant dans un texte réglementaire. L'adoption de l'amendement serait sanctionnée par le Conseil constitutionnel. Je vous propose de le retirer, ce qui ne vous empêchera pas d'interroger le Gouvernement sur ce point.

M. Michel Zumkeller. Je retire l'amendement.

L'amendement CL 88 est retiré.

La Commission adopte l'article 7 modifié.

Article 8

(art. L. 223-32 du code de commerce)

Alignement du régime de l'augmentation du capital des SARL sur celui des sociétés anonymes

La décision d'augmentation du capital, c'est-à-dire de parts ou titres à une valeur donnée, emporte modification des statuts et relève, pour cette raison, de la compétence de l'assemblée générale extraordinaire.

Il résulte des articles L. 223-7 et L. 223-32 du code de commerce que l'augmentation de capital en numéraire d'une société à responsabilité limitée, décidée par les associés dans les conditions de quorum et de majorité identiques à celles prévues pour les modifications statutaires, doit être immédiatement effectuée dans son intégralité. À défaut, l'augmentation de capital est nulle.

La libération intégrale, c'est-à-dire l'émission, des nouvelles parts souscrites est immédiatement exigée, à la différence des règles prévues pour la constitution de la société. Cette exigence apparaît manquer d'autant plus de souplesse qu'elle ne s'applique pas aux augmentations de capital des sociétés anonymes.

La libération partielle des parts avec un échelonnement sur cinq ans est, d'ores et déjà, autorisée lors de la constitution du capital d'une SARL. Il n'existe pas de raisons d'interdire cette possibilité en cas d'augmentation du capital puisque, à ce stade, le gage des créanciers a déjà été constitué – l'augmentation du capital supposant, en effet, que les apports en numéraire aient été au préalable intégralement libérés. En outre, un assouplissement des modalités de libération en numéraire permettrait aux SARL de libérer leurs fonds progressivement, en fonction de leurs besoins, sans multiplier les frais dus à des augmentations de capital successives.

Par conséquent, cet article modifie le premier alinéa de l'article L. 223-32 du code de commerce afin de permettre, sur le modèle de ce que dispose l'article L. 225-144 du même code pour les sociétés anonymes, la libération des trois-quarts de l'augmentation de capital dans un délai de cinq ans à compter du jour où l'augmentation du capital est devenue définitive, le quart devant toujours être libéré au moment de la souscription.

Ces nouvelles règles devraient faciliter le développement et la croissance des SARL, qui constituent le terreau des PME françaises et subissent de trop nombreuses rigidités de leur régime juridique, en leur permettant d'encaisser les fonds liés à l'augmentation de leur capital de manière plus échelonnée, en fonction de leurs besoins financiers, et à des frais moindres.

*

* *

La Commission adopte l'article 8 sans modification.

Article 9

(art. L. 233-8 du code de commerce)

Suppression de l'obligation, pour les sociétés non cotées, de publier les droits de vote existants à la dernière assemblée générale s'ils demeurent inchangés

Cet article dispense toutes les sociétés par actions non cotées d'informer leurs actionnaires du nombre de droits de vote existant dans les quinze jours suivant l'assemblée générale.

En application du I de l'article L. 233-8 du code de commerce, toutes les sociétés par actions non cotées doivent, dans les quinze jours suivants l'assemblée

générale ordinaire annuelle et même si aucune variation n'est intervenue depuis l'assemblée générale antérieure, publier dans un journal d'annonces légales un avis indiquant le nombre de droits de vote existants à la dernière assemblée générale ordinaire.

De plus, lorsque, entre deux assemblées annuelles, la société a connaissance d'une variation du nombre total de droits de vote d'au moins 5 % par rapport au nombre déclaré antérieurement, elle doit également publier, sous les mêmes conditions, un avis précisant le nombre de droits à prendre en compte.

Cette obligation d'information, qui se concrétise donc par l'insertion d'un avis dans un journal habilité à recevoir des annonces légales, a pour objectif d'assurer, pour les sociétés cotées, le respect par les actionnaires de leurs obligations de déclaration de franchissements de seuils prévus à l'article L. 233-7 du code de commerce. Plus généralement, elle permet pour toutes les sociétés, la pleine mise en œuvre de l'article L. 233-6 du même code, qui impose sous peine de sanction pénale, de mentionner dans le rapport de gestion les prises de participation et de contrôle.

Cependant, une telle obligation d'information systématique dans les quinze jours de l'assemblée générale ordinaire n'est pas appropriée aux sociétés non cotées. En effet, pour ces dernières les variations du nombre de droits de vote sont moins fréquentes que pour les sociétés cotées, de sorte que l'information n'apparaît utile et nécessaire que dans le cas d'une variation effective de ces droits.

Tirant les conséquences de ce constat, il est prévu de simplifier la rédaction du I de l'article L. 223-8 du code de commerce afin de revenir à une signification plus conforme aux besoins de transparence auxquels il vise à répondre. Ne subsistera ainsi qu'une obligation, pour les sociétés non cotées, de publier le nombre de droits de vote s'il a varié par rapport à la dernière assemblée générale ordinaire.

*

* *

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL 207 du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CL 208 de M. Jean-Luc Warsmann.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'amendement vise à supprimer les alinéas 3 et 4 de l'article.

M. le rapporteur. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 9 modifié.

Article 10

(art. L. 225-102-1 du code de commerce)

Simplification des modalités d'information sur les engagements en faveur du développement durable pour les filiales et sociétés contrôlées

Depuis plusieurs années, s'est fait jour l'idée que les entreprises doivent adopter des comportements socialement et environnementalement responsables. À l'instar des leviers utilisés pour garantir l'éthique des dirigeants mandataires sociaux, le législateur a choisi d'imposer des règles de transparence particulièrement fortes en la matière. C'est ainsi, notamment, que l'article 225 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dit « Grenelle II » a conféré une dimension environnementale nouvelle au rapport annuel du conseil d'administration ou du directoire des sociétés anonymes cotées ou particulièrement importantes au regard de leur bilan, de leur volume salarial et de leur chiffre d'affaires.

Aux termes de l'article L. 225-102-1 du code de commerce, modifié par la loi d 2010 précitée, les conseils d'administration et directoires de ces sociétés doivent faire figurer dans leur rapport annuel à l'assemblée générale des actionnaires, en plus des indications inhérentes à la rémunération des dirigeants sociaux, des informations sur la manière dont leur société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité ainsi que des informations sur ses engagements en faveur du développement durable. Afin de ne pas alourdir à l'excès les obligations de transparence imposées en la matière aux groupes de sociétés, le législateur a toutefois prévu que, lorsqu'une société établit des comptes consolidés, les informations qu'elle a à fournir soient consolidées et portent aussi sur l'ensemble de ses filiales, au sens de l'article L. 233-1 du code de commerce, ou sur les sociétés qu'elle contrôle, au sens de l'article L. 233-3 du même code.

Il reste que, dans certains cas, cette précision n'exonère pas des filiales ou des sociétés contrôlées de taille très significative de publier néanmoins les informations sur la manière dont elles prennent en compte les conséquences sociales et environnementales de leur activité ainsi que sur leurs engagements en faveur du développement durable. Il existe donc un réel risque de redondance de l'information, dès lors que la société mère est systématiquement astreinte à publier elle aussi de telles indications, sous une forme consolidée.

Pour éviter de telles redondances qui pèsent inutilement sur les entreprises – et le présent article vise seulement à éviter les redondances d'informations, pas à diminuer la portée de la mesure introduite par la loi « Grenelle II » –, il apparaît souhaitable de compléter les dispositions du sixième alinéa de l'article L. 225-102-1 du code de commerce. La précision ainsi apportée consiste à prévoir que les filiales ou sociétés contrôlées dépassant les seuils réglementaires de chiffre d'affaires, de bilan et/ou de salariés rendant obligatoire la présentation d'informations sur leur politique sociale et environnementale ne sont pas tenues de publier ces informations dès lors qu'elles indiquent dans leur rapport de gestion

comment accéder aux données y afférant, dans le rapport annuel de leur société mère ou de la société qui les contrôle. Il s'agit là d'une simplification réelle pour les sociétés appartenant à un ensemble plus vaste, au sujet desquelles l'information adéquate existe déjà dans le rapport annuel de la société mère ou de contrôle.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Le but poursuivi par cet article est d'éviter aux groupes de sociétés dont la mère et des sociétés filiales ou contrôlées sont soumises à l'obligation, énoncée par le sixième alinéa de l'article L. 225-102-1 du code de commerce, d'insérer dans le rapport annuel de gestion des informations sur « la manière dont la société prend en compte les conséquences sociales et environnementales de son activité » d'avoir à dupliquer le travail de production et de vérification de ces informations qu'impose la loi. À cette fin, la proposition de loi ajoute à cet alinéa une phrase prévoyant qu'il suffira aux sociétés filiales et contrôlées comprises dans le champ de l'obligation à raison du dépassement des seuils inscrits dans la loi (mais pas à celles qui y sont comprises seulement parce qu'elles sont cotées) d'indiquer dans leur rapport de gestion comment accéder aux données consolidées y afférant ». Ces données consolidées seront celles que l'article oblige par ailleurs toute société qui établit des comptes consolidés à fournir pour l'ensemble de ses sociétés filiales et contrôlées, mais elles devront être fournies même en l'absence de comptes consolidés.

« L'information fournie par des données consolidées n'équivaut pas à celle résultant de données individualisées pour l'ensemble des filiales comprises dans le champ de l'obligation. Afin d'éviter cette perte d'information qui n'est pas voulue, le rapport de gestion des sociétés filiales et contrôlées devrait plutôt renvoyer aux données propres à chacune d'elles qui seraient publiées dans le rapport de gestion de la société mère. Une rédaction modifiée dans ce sens (telle que : « Les filiales ou sociétés contrôlées ne sont pas tenues de fournir les informations mentionnées à l'alinéa précédent, lorsque ces informations sont fournies par leur société mère, et qu'elles indiquent dans leur rapport de gestion comment y accéder ») servirait l'objectif de simplification (en prévoyant une seule publication des données), sans exposer la proposition au risque, au regard du principe d'égalité, tenant à l'imposition d'obligations différenciées à des sociétés dont la différence de situation (filiales ou non, tenue de comptes consolidés ou non) serait sans rapport avec l'objet de l'obligation. »

Sur proposition de notre collègue Serge Grouard, rapporteur pour avis de la commission du Développement durable, votre Commission a apporté une précision rédactionnelle visant à lever une certaine ambiguïté relevée par le Conseil d'État. Afin de lever toute incertitude quant au degré de précision des informations qui devront être fournies, il a ainsi été expressément explicité que les informations publiées par les sociétés mères en lieu et place de leurs filiales sont publiées de manière détaillée, par filiale ou société contrôlée.

Sans nuire à la qualité de l'information exigée par la loi, une telle évolution dispensera ainsi les filiales et les sociétés contrôlées de faire procéder à une vérification de leurs informations par un organisme tiers indépendant alors même que la société mère ou qui les contrôle est également tenue de le faire pour l'ensemble du groupe. Le coût de cette vérification oscille, selon les estimations des entreprises, entre 100 000 et 750 000 euros, alors même qu'elle est dépourvue de toute valeur ajoutée pour les filiales et les sociétés contrôlées.

Il convient en outre de préciser que l'adoption de telles mesures s'avère tout à fait compatible avec la publication, à venir, du décret relatif aux obligations de transparence des entreprises en matière sociale et environnementale, de sorte qu'elle ne devrait avoir aucune incidence sur le calendrier de parution de celui-ci. Le projet de décret, en effet, explicite les informations exposées par « *la société et, le cas échéant, par ses filiales au sens de l'article L. 233-1 ou par les sociétés qu'elle contrôle au sens de l'article L. 233-3* » du code de commerce. Il n'y a donc pas d'interférence sur le fond de l'obligation et son champ de mise en œuvre, l'aménagement prévu ici portant seulement sur les modalités de divulgation de l'information.

*

* *

La Commission examine les amendements CL 146 de M. Jean-Michel Clément, CL 100 de M. Sébastien Huyghe, CL 2 de M. Serge Grouard, rapporteur pour avis de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire, et CL 101 de M. Sébastien Huyghe.

M. Alain Vidalies. On comprend mal que le texte supprime l'obligation de *reporting* extra-financier lorsque les obligations sont identiques dans la société mère ou la holding, alors même que le Grenelle 2 prévoyait que l'information apparaisse au niveau de chaque entreprise.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Le Grenelle 2 a imposé le principe d'une information en matière de responsabilité sociale et environnementale. Un décret dans ce sens est en cours de préparation, et j'espère qu'il sera pris rapidement. Cependant, pour délivrer un *reporting* social et environnemental, chaque société devra faire appel à des prestataires extérieurs, ce qui risque d'entraîner les sociétés mères à payer des frais tant en leur nom que pour chacune de leurs filiales. Il est plus simple que l'obligation incombe à la seule société mère, qui présentera, outre le résultat du groupe, le détail de chaque filiale. L'objectif est, non de perdre des informations, mais de les présenter de manière plus claire, tout en réduisant le montant des honoraires qu'acquitteront les sociétés.

La commission du Développement durable nous a aidés à rédiger l'article.

M. Didier Gonzales, rapporteur pour avis suppléant de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire. Alors que l'article 225 du Grenelle 2 assujettit les grandes entreprises à certaines obligations en termes de *reporting* social et environnemental, l'article 10 de la proposition de loi en dispense les entreprises potentiellement assujetties quand il s'agit de filiales d'une société mère déjà assujettie. Pour minimiser le coût du *reporting*, il est proposé de ne faire qu'une déclaration au niveau du groupe, qui consolidera l'ensemble des informations en provenance des filiales.

Soucieuse d'éviter que certaines informations ne se perdent au niveau de très grands groupes, comme Total, qui possède plusieurs centaines de filiales, la commission du Développement durable propose un compromis. L'amendement CL 2 maintient la possibilité d'une déclaration unique au niveau de la société mère, à condition que les informations publiées soient suffisamment détaillées pour que l'on identifie clairement, conformément aux enjeux du Grenelle, les résultats de chaque filiale ou société contrôlée.

M. Sébastien Huyghe. L'amendement CL 100 vise à adapter les informations exigées selon qu'il s'agit de sociétés cotées ou de sociétés non cotées, de manière à ne pas alourdir excessivement la charge des secondes.

L'amendement CL 101 vise à repousser d'un an, en l'absence de décret d'application, la date de départ des obligations de vérification par un organisme indépendant.

M. le rapporteur. Avis défavorable à l'amendement CL 146, mais favorable à l'amendement CL 2, qui prend en compte les inquiétudes de M. Vidalies. Avis également défavorable aux amendements CL 100 et CL 101, qui me semblent aller trop loin.

La Commission rejette successivement les amendements CL 146 et CL 100.

Elle adopte l'amendement CL 2, puis rejette l'amendement CL 101.

Elle adopte l'article 10 modifié.

Article 11

(art. L. 225-129-6 du code de commerce)

Assouplissement des conditions de convocation de l'assemblée générale extraordinaire des sociétés par actions

Depuis la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale, les dirigeants des sociétés par actions doivent consulter les actionnaires réunis en assemblée générale extraordinaire :

– pour se prononcer sur un projet de résolution tendant à réaliser une augmentation de capital réservée aux salariés ;

– tous les trois ans, pour se prononcer sur un projet de résolution tendant à réaliser une augmentation de capital réservée aux salariés si les actions détenues par le personnel de la société ou du groupe représentent moins de 3 % du capital (article L. 225-129-6 du code de commerce).

Le présent article de la proposition de loi vise à espacer dans le temps la convocation de l'assemblée générale extraordinaire sur le fondement de l'article

L. 225-129-6, en prévoyant qu'elle n'intervienne que tous les cinq ans dès lors qu'un projet de résolution tendant à la réalisation d'une augmentation de capital réservée aux salariés lui a déjà été soumis au cours des trois dernières années (2°). Ce faisant, la société ou le groupe pourront réaliser des économies non négligeables. Au passage, il est procédé à la correction d'une référence à l'ancien code du travail, en y substituant un renvoi aux articles désormais en vigueur, à savoir les articles L. 3332-18 à L. 3324 de ce code (1°).

Ces aménagements ne porteront pas atteinte aux droits des salariés. La société pourra toujours, à tout moment, décider d'elle-même une augmentation de capital en faveur des salariés. En outre, en application du premier alinéa de l'article L. 225-129-6, elle sera toujours contrainte de soumettre à l'assemblée générale extraordinaire un projet de résolution tendant à la réalisation d'une augmentation de capital réservée aux salariés lors de toute décision d'augmentation de capital par apport en numéraire.

*

* *

La Commission en vient à l'amendement CL 159 de M. Jean-Michel Clément, visant à supprimer l'article 11.

M. Alain Vidalies. L'amendement est défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable : les dispositions de l'article 11 sont utiles, puisqu'elles visent à espacer dans le temps la convocation de l'assemblée générale extraordinaire, qui pourra n'intervenir que tous les cinq ans dès lors qu'un projet de résolution tendant à la réalisation d'une augmentation de capital réservée aux salariés lui aura été soumis au cours des trois dernières années. Ce faisant, la société ou le groupe pourront réaliser des économies non négligeables. L'article corrige en outre une référence à l'ancien code du travail.

Ces aménagements ne porteront pas atteinte aux droits des salariés. La société pourra à tout moment décider une augmentation de capital en leur faveur et devra soumettre à l'assemblée générale extraordinaire les projets de résolution qui visent à la réalisation d'une augmentation de capital réservée aux salariés lors de toute décision d'augmenter le capital par apport en numéraire.

La Commission rejette l'amendement CL 159.

Elle adopte l'article 11 sans modification.

Article 12

(art. L. 225-197-1 du code de commerce)

Extension et assouplissement de la possibilité d'attribuer des actions gratuites aux salariés et mandataires sociaux dans les PME non cotées

À la suite de suggestions initialement formulées par M. Édouard Balladur dans une proposition de loi⁽¹⁾, la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 a institué un mécanisme d'attribution d'actions gratuites au profit des salariés et des mandataires sociaux. Entré en vigueur au 1^{er} janvier 2005, ce dispositif est régi par les articles L. 225-197-1 à L. 225-197-6 du code de commerce.

La loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié en a aménagé les modalités, afin de favoriser l'attribution d'actions gratuites aux salariés dans le cadre de plans mondiaux, de neutraliser les effets des opérations de restructuration intervenant pendant les périodes d'attribution et de blocage des actions et, enfin, de permettre le placement des actions attribuées de façon homogène aux salariés sur un plan d'épargne d'entreprise.

Situé dans le chapitre V du livre II du code de commerce relatif aux sociétés anonymes, le dispositif s'adresse principalement à ce type de sociétés, même s'il concerne également, par renvois, les sociétés en commandite par actions et les sociétés par actions simplifiées.

Concrètement, la décision d'attribuer gratuitement des actions est prise par l'assemblée générale extraordinaire, qui autorise l'opération pour l'ensemble des salariés ou pour certaines catégories seulement. Les salariés des filiales détenues à hauteur de 10 % du capital et plus se trouvent eux aussi concernés, que la société distributrice d'actions soit cotée ou non. En revanche, seuls les personnels des sociétés mères (celles qui exercent le contrôle) et sœurs (les autres filiales du même groupe) cotées peuvent aussi y prétendre.

En l'état de la rédaction de l'article L. 225-197-1 du code de commerce, l'assemblée générale extraordinaire qui décide de l'attribution d'actions gratuites ne peut excéder un volume légal d'actions distribuées équivalant à 10 % du capital social existant au jour de sa délibération. Afin d'encourager l'actionnariat salarié dans les PME dont les titres ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé ou sur un système multilatéral de négociation organisé, il est proposé au 1^o de compléter les dispositions de l'article L. 225-197-1 pour lever le plafond actuel de 10 % par l'intermédiaire de stipulations statutaires explicites dans les sociétés ne dépassant pas, à la clôture d'un exercice social, les seuils définissant les petites et moyennes entreprises prévus à l'article 2 de l'annexe de la recommandation n° 2003/361/CE de la Commission du 6 mai 2003 concernant la

(1) Proposition de loi n° 1744 relative au développement de l'actionnariat salarié, déposée sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 21 juillet 2004, XI^e législature.

définition des micro, petites et moyennes entreprises (soit 250 salariés, un chiffre d'affaires de 50 millions d'euros hors taxes et un total de bilan de 43 millions d'euros).

Ainsi, les PME non cotées qui souhaiteront distribuer plus d'actions gratuites à leurs salariés pourront le faire, sous réserve que leurs statuts les y autorisent.

Contrairement à certaines inquiétudes exprimées çà et là, le mécanisme retenu ne se traduira pas par un affaiblissement des droits des actionnaires existants, dès lors que l'augmentation du capital en vue d'une distribution d'actions gratuites restera soumise à leur vote en assemblée générale extraordinaire, aussi bien pour prévoir la stipulation statutaire le permettant que pour acter une résolution en ce sens. C'est donc en connaissance de cause que les actionnaires pourront se prononcer et délibérer. En outre, il apparaît assez peu probable que la proportion de capital ouverte aux salariés excède un pourcentage minoritaire du capital, de sorte que les risques de dilution du capital semblent peu avérés.

Sur proposition de votre rapporteur, la commission des Lois a complété cet article afin de raccourcir, au 2^o, le délai postérieur à la date de publication des comptes consolidés pendant lequel les salariés bénéficiaires d'actions gratuites ne peuvent les céder. Actuellement, ce délai est de dix jours, ce qui peut paraître long au regard de la fluidité de l'information sur les marchés. Il s'agit là aussi d'une mesure de simplification au bénéfice des salariés.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 160 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 12.

M. Alain Vidalies. Sous couvert de simplifier le droit, l'article 12 autorise la distribution d'actions gratuites au profit des salariés dans les entreprises non cotées, au-delà du seuil de 10 % actuellement fixé par la loi. À quelle demande répond cette initiative, qui a déconcerté les organisations syndicales des salariés ? Par définition, ceux qui décident de distribuer des actions sont les actionnaires majoritaires, que l'amendement autorisera à diluer le capital social, à détourner ou à remettre en cause les droits des actionnaires minoritaires.

L'objectif d'un plafonnement à 10 %, qui se justifie par un souci de parallélisme avec les grandes entreprises, est, non le partage du pouvoir, mais l'augmentation des rémunérations. Il n'y a pas lieu de revenir sur les dispositions qui le régissent, ni d'ouvrir droit à des pratiques qui pèseront lourd sur les rapports entre actionnaires.

M. le rapporteur. Avis défavorable : de manière générale, l'article 12 vise à encourager l'actionnariat salarié dans les PME. La levée du plafond de 10 % se fera sous le contrôle de l'assemblée générale, de sorte que les risques de dérapage que vous évoquez seront parfaitement contrôlés.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article ne vise qu'à autoriser les actionnaires à procéder à une distribution au-delà de 10 %. S'ils prennent le risque de diluer le capital, ils le feront en connaissance de cause.

M. Alain Vidalies. Il est normal que les actionnaires majoritaires assument ce risque, mais les actionnaires minoritaires ne seront pas forcément d'accord. En outre, l'article offre une arme à certains actionnaires qui détiendraient par exemple 51 % d'une société, et auraient besoin de disposer d'une majorité de 66 % pour prendre certaines décisions. Il faut verrouiller le dispositif. Le groupe socialiste n'est pas le seul à le souligner.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Les actionnaires minoritaires disposent de certaines armes pour se défendre.

La Commission rejette l'amendement CL 160.

Elle est saisie de l'amendement CL 115 de Mme Brigitte Barèges.

M. Alain Vidalies. L'exposé des motifs de cet amendement pointe le risque que j'ai évoqué à l'instant.

M. le président Jean-Luc Warsmann. La législation actuelle interdisant de distribuer plus de 10 % des actions aux salariés, nous souhaitons supprimer ce seuil, que l'amendement CL 115 propose de porter à 15 %. Au reste, il serait fort possible de distribuer 30 % du capital : il suffirait de procéder par deux fois, avec un an d'écart, à une distribution de 15 %.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement CL 115.

Elle examine ensuite l'amendement CL 209 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement vise à ramener de dix à trois séances de bourse le délai postérieur à la date de publication des comptes consolidés, pendant lequel les salariés bénéficiaires d'actions gratuites ne peuvent les céder.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte l'article 12 modifié.

Article 12 bis (nouveau)

(art. L. 225-209, art. L. 225-209-1, art. L. 225-211, art. L. 225-212, art. L. 225-213 du code de commerce)

Extension des possibilités de rachat d'actions sur Alternext

La souscription et l'achat par une société de ses propres actions ont longtemps été prohibés, afin de préserver les droits des tiers et d'empêcher toute spéculation par une société sur ses propres titres. Cette vision a néanmoins progressivement laissé la place à une conception plus libérale des opérations sur titres de la société. Ainsi, en 1967, le législateur a-t-il ouvert la possibilité de tels rachats d'actions au profit d'une attribution aux salariés ; en 1981, les cas autorisés ont été élargis aux acquisitions consécutives à une transmission de patrimoine à titre universel ou à une décision de justice.

À la fin des années 1990, l'idée que la société doit pouvoir à tout moment adapter sa surface financière à ses métiers dans le cadre d'une gestion de capitaux à flux tendus a conduit les pouvoirs publics à substituer au principe de l'interdiction du rachat d'actions par la société, un principe général d'autorisation assorti d'une impossibilité de souscription de prêt et sûretés pour un tel rachat. A la suite de l'adoption de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998, le rachat d'actions par les sociétés a connu un net regain d'intérêt puisque quelque 56 milliards d'euros y ont été consacrés entre 2000 et 2003.

Par la suite, la loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 et, plus encore, l'ordonnance n° 2009-105 du 30 janvier 2009 prise sur la base de la loi de n° 2008-476 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, ont à nouveau assoupli la technique du rachat d'actions, en vue de favoriser la liquidité des titres et de simplifier les règles de publicité.

Le présent article entend élargir aux sociétés cotées sur Alternext les effets de la réforme de 2009, pour ce qui concerne les rachats d'actions en vue de la gestion financière du capital, en modifiant à cet effet les articles L. 225-209 et L. 225-209-1 du code de commerce. Pour mémoire, Alternext est une plate-forme de transactions organisée créée le 17 mai 2005 à destination des petites et moyennes entreprises de la zone euro à vocation internationale. En 2011, un peu plus de 180 sociétés sont admises à la cotation sur ce marché non-réglementé.

La suppression de l'article L. 225-209-1 du code de commerce (II) et l'inclusion des sociétés cotées sur Alternext dans le champ de l'article L. 225-209 du même code (I) permettront d'aligner les conditions du rachat d'actions par ces sociétés sur le régime applicable aux actions des grandes sociétés admises à la négociation sur le marché réglementé (NYSE Euronext), en leur offrant les mêmes facilités.

Les modifications apportées par les autres paragraphes (III et IV) sont de cohérence, en ce qu'elles se bornent à tirer les conséquences de la suppression de l'article L. 225-209-1 du code de commerce au sein d'articles dudit code qui y font actuellement référence.

*

* *

La Commission est saisie de deux amendements identiques CL 210 du rapporteur et CL 102 de M. Sébastien Huyghe.

M. Sébastien Huyghe. La loi de modernisation de l'économie autorise les sociétés dont les titres sont admis aux négociations sur Alternext à racheter leurs propres titres afin de favoriser leur liquidité. Néanmoins, elles ne peuvent le faire qu'en vue de finalités plus réduites que celles qui s'appliquent aux sociétés cotées sur le marché réglementé. L'amendement CL 102 prévoit d'unifier les dispositions relatives aux deux types de société, ce qui renforcera l'attractivité d'Alternext.

M. le rapporteur. L'amendement CL 210 est identique.

M. Alain Vidalies. Contrairement à ce qu'indique l'exposé des motifs de l'amendement CL 210, le fait qu'une entreprise rachète ses propres actions ne contribue nullement à la croissance. Le procédé permet seulement aux actionnaires de mobiliser le capital existant pour augmenter le cours des actions et la rémunération qu'ils perçoivent. Il ne mérite d'être encouragé ni sur le plan fiscal ni sur le plan social, surtout quand l'investissement est en panne.

M. Sébastien Huyghe. Ne recommençons pas le débat que nous avons eu dans le cadre de la LME. L'amendement apporte une simplification en prévoyant que la même procédure s'applique à deux types de sociétés.

La Commission adopte les deux amendements CL 102 et CL 210 identiques.

Article 13

(art. L. 145-16, art. L. 236-6-1 [nouveau] du code de commerce)

Possibilité de soumettre au régime des scissions les apports partiels d'actifs réalisés entre sociétés de formes juridiques différentes

Le code de commerce ne donne pas de définition précise de l'apport partiel d'actifs. Il s'agit d'une opération qui consiste, pour une société, à faire apport à une autre société – nouvelle ou préexistante – d'une partie de ses éléments d'actif et à recevoir en contrepartie des actions ou des parts de la société bénéficiaire de l'apport ; du point de vue fiscal, l'apport doit porter sur l'ensemble d'une branche d'activité susceptible de faire l'objet d'une exploitation autonome. Conservant le reste de son patrimoine et son existence juridique, la société qui réalise l'apport ne disparaît donc pas, à la différence d'une fusion ou d'une scission.

L'apport partiel d'actif poursuit plusieurs finalités : il peut représenter une technique de réorganisation interne d'un groupe, un moyen de coopérer avec une autre société, voire un procédé de transmission d'un secteur d'activité à une autre entreprise.

L'absence actuelle de dispositions législatives expresses reconnaissant la possibilité d'apports partiels d'actifs entre sociétés de formes juridiques différentes crée une insécurité juridique. En effet, cet état du droit contraint les acteurs économiques à soumettre au régime des apports en nature ces apports partiels d'actifs pourtant fréquents entre sociétés appartenant à un groupe soumis à des impératifs de restructuration. Or, le régime des apports en nature, conçu pour des apports isolés de biens, est plus complexe, moins protecteur des droits des actionnaires et des créanciers et peu adapté à la transmission d'un ensemble d'éléments d'actif et de passif.

L'application du régime des scissions aux apports partiels d'actifs réalisés entre sociétés de formes juridiques différentes – qui emporte transmission universelle du patrimoine pour les éléments d'apport – vise à lever cet inconvénient. Le régime des scissions est plus favorable sur le plan fiscal, puisqu'il exempte de l'impôt sur les sociétés les plus-values nettes et les profits dégagés sur l'ensemble des éléments d'actif apportés. La mise en œuvre du régime des scissions permet également la transmission automatique de certaines créances qui échappent ainsi au formalisme de l'acceptation par un acte authentique, imposé par l'article 1690 du code civil.

Outre le gain qu'elle représente en matière de sécurité juridique, une telle mesure contribuera au développement des groupes de sociétés dont les restructurations d'activités seront facilitées, une société mère pouvant ainsi se recentrer sur son cœur de métier en apportant une partie de son activité à une filiale plutôt qu'en l'abandonnant à la concurrence par cession à un tiers.

Concrètement, le nouvel article L. 236-6-1, introduit dans le code de commerce, étend aux sociétés commerciales de formes différentes la possibilité de soumettre au régime des scissions leurs apports partiels d'actif, dont disposent déjà, d'une part, les sociétés anonymes – sur le fondement de l'article L. 236-22 du code de commerce – et, d'autre part, les SARL – en application de l'article L. 236-24 du même code (paragraphe I). Par coordination, les dispositions concernant un apport partiel d'actifs comprenant un bail commercial, à l'article L. 145-16 du code de commerce, se trouvent, elles aussi, modifiées pour tenir compte, notamment, du nouvel article L. 236-6-1 (paragraphe II).

La Commission adopte l'article 13 sans modification.

Article 14

(art. L. 223-26, art. L. 223-27, art. L. 225-11-1 [nouveau], art. L. 225-16-1 [nouveau], art. L. 225-100, art. L. 225-103, art. L. 225-109, art. L. 225-114, art. L. 225-121, art. L. 225-150 [nouveau], art. L. 225-204, art. L. 228-9, art. L. 228-35-9 du code de commerce, art. L. 212-2 du code monétaire et financier)

Amélioration des mécanismes assurant l'effectivité des règles entourant la constitution et le fonctionnement des SARL et des sociétés anonymes

Cet article de la proposition de loi garantit l'observation par les organes sociaux concernés d'un certain nombre de règles de fonctionnement des SARL et des sociétés anonymes en prévoyant des mécanismes d'injonction de faire, de suspension et de nullité. L'objectif est d'inciter au respect scrupuleux du droit des sociétés sans recourir à une sanction tardive dans sa mise en œuvre et assez disproportionnée.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« L'article 14 a pour objet d'améliorer les mécanismes assurant l'effectivité des règles entourant la constitution et le fonctionnement des SARL et des sociétés anonymes. Il modifie ou crée treize articles du code de commerce dans un souci de meilleure gouvernance des entreprises et de respect des dispositions permettant le fonctionnement démocratique des sociétés où, comme à l'article 1^{er}, la réponse pénale a montré ses limites. »

1. Des mécanismes mieux à même d'assurer la tenue de la réunion et la transparence des délibérations de l'assemblée générale des SARL et sociétés anonymes

Le droit actuel des sociétés accorde une place importante au bon fonctionnement de leurs organes délibérants. Dans certains cas, toutefois, il n'est pas certain qu'il ait retenu les dispositifs les plus efficaces pour garantir l'effectivité des principes qu'il pose. Il est ici question d'y remédier.

a) Des assemblées générales d'associés et d'actionnaires non contournables

L'assemblée générale ordinaire des associés d'une SARL ou des actionnaires d'une société anonyme a pour principales missions, à l'issue de la présentation du rapport de gestion par les dirigeants mandataires sociaux, du rapport des commissaires aux comptes et de la présentation des comptes annuels, de procéder à :

– l'approbation, la modification ou au rejet des comptes annuels ou consolidés (articles L. 223-26 et L. 225-100 du code de commerce) ;

– l'affectation des résultats et la fixation des dividendes, s'il existe des sommes distribuables (articles L. 232-11 et L. 232-12 du même code) ;

– l’approbation expresse de certaines dépenses non déductibles des bénéficiaires assujettis à l’impôt sur les sociétés (article 223 *quater* du code général des impôts).

Cette réunion constitue donc un événement important pour le fonctionnement interne de l’entreprise, en ce qu’il soumet les instances dirigeantes au contrôle des actionnaires et conditionne la bonne gouvernance de la société. Pour cette raison, les articles L. 223-26 et L. 225-100 du code de commerce prévoient qu’elle intervient au moins une fois par an, dans les six mois de la clôture de l’exercice, sous réserve de prolongation de ce délai par décision de justice.

Si le défaut de réunion dans les délais prescrits ne conduit pas à l’application de sanctions civiles, il expose toutefois les dirigeants sociaux à une condamnation à des dommages et intérêts si le retard pris a causé un préjudice à la société ou à un actionnaire. Sur le plan pénal, en revanche, des sanctions de six mois d’emprisonnement et 9 000 euros d’amende sont prévues par l’article L. 242-10 du code de commerce. Ces dispositions apparaissent d’autant plus disproportionnées que la Cour de cassation a jugé que l’intention frauduleuse n’était pas un élément constitutif du délit mentionné à cet article L. 242-10 ⁽¹⁾.

Le 1^o du I et le 3^o du II visent à substituer à de telles sanctions un mécanisme plus opportun et efficace d’injonction de faire, au sein des articles L. 223-26 et L. 225-100 du code de commerce. En l’espèce, si l’assemblée des associés ou des actionnaires n’a pas été réunie dans le délai prévu par la loi, le ministère public ou toute personne intéressée pourra saisir en référé le président du tribunal compétent, afin que celui-ci enjoigne, le cas échéant sous astreinte, aux gérants ou dirigeants de convoquer l’assemblée générale ; à défaut, il pourra désigner un mandataire pour y procéder.

Extrait de l’avis du Conseil d’État

« À l’article L. 223-26, les dispositions nouvelles s’insèrent à la fin du premier paragraphe et rendent inadapté le maintien, en tête du deuxième alinéa actuel, des mots : " à cette fin ". »

Votre Commission a conservé le choix de la procédure du référé, qui présente l’avantage d’être bien connue des parties intéressées puisqu’elle est utilisée jusqu’à présent en matière d’injonction ou de désignation d’un mandataire en droit des sociétés (article L. 238-1 et suivants du code de commerce). L’ordonnance sur requête, à rebours, est une décision provisoire rendue non contradictoirement dans les cas où le requérant est fondé à ne pas appeler de partie adverse (article 493 du code de procédure civile) ; l’absence de débat contradictoire trouve donc sa justification dans le fait que la mesure sollicitée n’est efficace que si elle est ordonnée à l’insu de celui qui doit en subir les conséquences ou qu’elle doit être prise malgré l’impossibilité d’attirer ce dernier

(1) *Cass. crim., 11 mai 1981 et 9 janvier 1995.*

devant un juge. Or, les cas visés par la proposition de loi ne répondent à aucune de ces deux hypothèses. En outre, l'ordonnance sur requête peut impliquer un deuxième passage devant le juge, si l'une des parties en demande la rétractation : dans ce cas, la procédure aurait été alourdie et non simplifiée, ce qui n'est pas l'intention du texte.

Le 2° du I et, compte tenu d'un amendement de votre rapporteur corrigeant une erreur initiale de rédaction, le 4° du II abaissent les seuils de représentativité, en termes de nombre d'associés ou d'actionnaires et de pourcentage du capital, permettant aux associés et actionnaires de demander la tenue d'une assemblée générale. En l'état actuel des articles L. 223-27 et L. 225-103, ceux-ci doivent représenter le quart des associés et le quart des parts sociales pour les SARL et 5 % du capital pour les sociétés anonymes, sauf dans le cas des assemblées spéciales – réunissant uniquement les titulaires d'actions d'une catégorie déterminée (actions à droit de vote double ou simple, de priorité ou ordinaires, de capital ou de jouissance etc.) dont la société envisage de modifier les droits – où cette exigence est portée à 10 % des actions de la catégorie intéressée ; en abaissant ce seuil à 10 % du nombre des associés et 10 % des parts sociales pour les SARL et au vingtième – et non plus le cinquième, comme prévu initialement – des actions de la catégorie intéressée (5 %) pour les assemblées spéciales des sociétés anonymes, la proposition de loi entend renforcer le droit de regard laissé aux membres de l'assemblée générale vis-à-vis du fonctionnement de l'exécutif managérial.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« L'article L. 225-103 a pour objet de favoriser la réunion, par les actionnaires, de l'assemblée spéciale.

« Le texte proposé paraît devoir être modifié pour atteindre le but recherché : afin de faciliter la convocation de l'assemblée par un nombre inférieur d'associés, il y a lieu que les mêmes pouvoirs soient accordés aux actionnaires réunissant non pas le « cinquième », mais le « vingtième » des actions. »

b) Une transparence des décisions des assemblées générales conforcée

Le procès-verbal des délibérations de l'assemblée générale indique la date et le lieu de réunion, le mode de convocation, l'ordre du jour, la composition du bureau, le nombre d'actions participant au vote, le quorum, les documents et rapports soumis à l'approbation de l'assemblée, un résumé des débats, le texte des résolutions mises aux voix et le résultat des votes. Il est signé par les membres du bureau.

La tenue matérielle de ce document essentiel, son contenu et les modalités de signature sont réglementés par l'article R. 225-106 du code de commerce.

Aux termes de l'article L. 242-15 du même code, le fait de ne pas avoir procédé à la constatation des décisions de toute assemblée d'actionnaires par un procès-verbal signé des membres du bureau est un délit sanctionné par une

amende de 3 750 euros. Depuis l'ordonnance n° 2004-274 du 25 mars 2004, le défaut de transcription des procès-verbaux sur un registre spécial conservé au siège social n'est plus sanctionné pénalement ; une injonction de faire y a été substituée.

Le 6° du II de cet article de la proposition de loi entend parachever le processus, en substituant à l'amende actuelle une nullité facultative des délibérations de l'assemblée qui n'auraient pas été constatées par procès-verbal. L'article L. 225-114 du code de commerce, qui se borne aujourd'hui à exiger la tenue d'une feuille de présence à laquelle sont annexés les pouvoirs donnés à chaque mandataire, se voit complété à cet effet.

Le choix de la sanction de la nullité facultative apparaît, dans le cas d'espèce, plus approprié que l'amende pénale d'un montant au demeurant relativement modeste. Les effets juridiques encourus seront plus pénalisants pour les dirigeants, qui devront donc veiller à établir dans les formes les procès-verbaux de la tenue des assemblées générales.

Le 7° du II, quant à lui, tire les conséquences, à l'article L. 225-121 du code de commerce, relatif à la nullité des délibérations de l'assemblée générale des actionnaires irrégulièrement prises, de l'ajout de nouveaux paragraphes à l'article L. 225-114 du même code par le 6°. Il comporte cependant, ainsi que l'a souligné le Conseil d'État, une contradiction avec l'alinéa précédant, dans la mesure où son renvoi au premier alinéa de l'article L. 225-114 précité implique le cumul d'une nullité impérative avec la nullité facultative ajoutée au même article L. 225-114.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« L'article L. 225-121 prévoit une liste de cas dans lesquels sont nulles les délibérations des sociétés anonymes. La modification proposée qui est une mesure de coordination procède de la volonté de remplacer plusieurs cas de nullité impérative, par des nullités, dites facultatives, dont l'appréciation est laissée au juge.

« Pour coordonner les articles L. 225-114, qui prévoit des nullités facultatives, et L. 225-121, qui prévoit des nullités impératives, il y a lieu d'écrire :

« 7° Au premier alinéa de l'article L. 225-121, les références : « des articles L. 225-105 et L. 225-114 » sont remplacées par la référence : « de l'article L. 225-105 ».

Votre Commission a levé l'ambiguïté soulignée par le Conseil d'État en supprimant toute référence à l'article L. 225-114 du code de commerce par l'article L. 225-121 du même code.

2. La nullité des droits de vote et pécuniaires conférés aux actionnaires de sociétés anonymes en violation des prescriptions légales

Les autres dispositions du présent article ont pour objet d’instaurer le principe de la nullité des droits de vote ou pécuniaires indûment accordés à certains actionnaires de sociétés anonymes, à diverses étapes du fonctionnement de celles-ci.

Les 1° et 2° du II instaurent ainsi une procédure de suspension de l’attribution des droits de vote et des droits à dividende des actions ou coupures d’actions émises respectivement en violation des dispositions relatives à la constitution de la société avec offre au public (nouvel article L. 225-11-1 du code de commerce) et en violation des dispositions relatives à la constitution de la société sans offre au public (nouvel article L. 225-16-1 du même code). Tant que l’octroi des droits en cause n’aura pas été régularisé, ceux-ci se trouveront gelés et tout vote ou tout versement de dividende effectué pendant la suspension sur leur fondement sera nul d’office.

Le 5° du même II crée les mêmes effets et contraintes pour les droits de vote et à dividende émis à l’égard des présidents, directeurs généraux, membres du directoire ou du conseil de surveillance et administrateurs, ainsi qu’à l’égard de leurs descendants et conjoints (article L. 225-109 du code de commerce). Tant que les actions ouvrant ces droits n’auront pas été mises sous la forme nominative, lesdits droits se verront suspendus et toute entorse à cette suspension encourra la nullité.

Enfin, conformément au 8° du II, toute attribution de droits de vote ou à dividende dans le cadre d’une augmentation de capital qui enfreindrait les règles prévues par les articles L. 225-127 à L. 225-149 du code de commerce sera exposée aux mêmes conséquences (nouvel article L. 225-150 du même code).

Le III de l’article comporte des dispositions qui poursuivent un objectif quelque peu similaire aux 1°, 2°, 6° et 8° du II.

Le 1°, tout d’abord, prévoit que le non-respect du caractère nominatif de l’action numéraire jusqu’à son entière libération peut entraîner l’annulation de cette action (article L. 228-9 du code de commerce). Votre commission des Lois a tiré les conséquences de cet ajout sur l’article « suiveur » de ces dispositions au sein du code monétaire et financier (article L. 212-2), par l’insertion d’un nouveau paragraphe (IV).

Le 2°, ensuite, autorise l’annulation des remboursements effectués avant le rachat intégral ou l’annulation des actions à dividende prioritaire pour les sociétés qui ont émis des actions à dividende prioritaire sans droit de vote (article L. 228-35-9 du même code). Il prévoit également la possibilité d’une annulation du rachat d’actions ordinaires qui serait effectué avant celui des actions à dividende prioritaire sans droit de vote en cas de réduction de capital non motivée par des pertes.

3. Le renforcement des conditions de publicité de la réduction du capital réalisée sur délégation de l'assemblée générale

Modification statutaire moins fréquente que l'augmentation de capital, la réduction de capital ne fait l'objet que de quelques dispositions du code de commerce. L'essentiel de son régime juridique réside dans les articles L. 225-204 et L. 225-205 dudit code.

La réduction de capital intervient dans diverses hypothèses. Le plus souvent, elle constitue une mesure d'assainissement financier lorsque la société a subi des pertes : le capital est alors diminué pour absorber une partie de ces pertes, avant une augmentation ultérieure sur la base d'un bilan sain. Elle peut aussi intervenir en vue de ramener un capital trop élevé au montant correspondant aux besoins effectifs de la société.

Seule l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires est compétente pour décider d'une réduction de capital. Elle peut néanmoins déléguer son pouvoir au conseil d'administration ou au directoire, cette délégation ne pouvant porter sur les conditions essentielles de l'opération. Ainsi, l'assemblée générale extraordinaire ne peut déléguer le pouvoir de fixer le montant de la réduction, ni même le choix de la méthode retenue.

En application de l'article L. 225-204 du code de commerce, si le conseil d'administration ou le directoire réalise l'opération de réduction du capital sur délégation de l'assemblée générale extraordinaire, il en dresse procès-verbal et procède à la modification corrélative des statuts.

Les praticiens du droit des sociétés considèrent que des sanctions civiles peuvent frapper une réduction de capital effectuée en violation des dispositions légales, et ce, même si les articles L. 225-204 et L. 225-205 précédemment mentionnés restent silencieux sur la question⁽¹⁾. Selon leur raisonnement, la nullité de l'opération serait encourue pour violation des règles d'ordre public lorsque la réduction de capital est décidée en méconnaissance des dispositions des articles L. 225-196 du code de commerce (augmentation irrégulière des engagements des actionnaires, irrespect des règles de quorum et de majorité) et L. 225-204 du même code (atteinte à l'égalité des actionnaires, absence de rapport des commissaires aux comptes).

Le 9° du II du présent article vise à compléter l'article L. 225-204 du code de commerce afin de prévoir que la publicité du procès-verbal de l'opération, établi par le conseil d'administration ou le directoire, est assurée à peine de nullité de la réduction du capital, sauf si aucun préjudice n'est démontré. Il s'agit par là de renforcer le droit de regard de l'assemblée générale des actionnaires, qui dispose du pouvoir décisionnaire en la matière.

(1) Lamy sociétés commerciales, édition 2011, p. 1945.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« L'article L. 225-204 prévoit, en matière de réduction du capital, une nullité en lieu et place d'une infraction pénale pour défaut de publicité de la décision de réduction de capital dans le délai d'un mois (infraction supprimée à l'article 16 par l'abrogation du deuxième alinéa de l'article L. 242-23).

« La rédaction proposée « Cette publicité est assurée, à peine de nullité, sauf si aucun préjudice n'est démontré » peut poser un problème d'interprétation.

« En conformité avec les autres dispositions du code de commerce, notamment avec l'alinéa suivant, il est proposé la rédaction suivante : « Le non-respect de cette disposition peut entraîner l'annulation de l'opération ».

Votre Commission s'est rangée à une rédaction proche de celle proposée par le Conseil d'État sur ce dernier point, de manière à préciser plus explicitement l'objet de la nullité encourue.

*

* *

*La Commission **adopte** les amendements CL 211 et CL 212 du rapporteur, qui résultent des observations formulées par le Conseil d'État.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 116 de Mme Brigitte Barèges.

M. le rapporteur. Avis défavorable : si la proposition de loi institue des nullités facultatives pour sanctionner la tenue des procès-verbaux d'assemblées générales de sociétés, c'est non pour amoindrir la sanction, mais pour redonner au juge un pouvoir d'appréciation permettant de proportionner la gravité des mesures à celle des irrégularités. Ainsi, il serait excessif d'annuler automatiquement toute décision d'assemblée générale quand, par négligence, un actionnaire n'a pas signé dans la case prévue à cet effet pour attester de sa présence, si son vote n'a pas influencé le résultat de la délibération. Le choix d'une nullité facultative, qui va dans le sens de la simplicité, donne toute son importance à la décision du magistrat.

*La Commission **rejette** l'amendement CL 116.*

Elle en vient à l'amendement CL 103 de M. Sébastien Huyghe.

M. Sébastien Huyghe. La nullité sanctionnerait de manière excessive l'absence de publicité d'un procès-verbal.

M. le rapporteur. Avis défavorable : entre la nullité obligatoire et l'absence de nullité, mieux vaut s'en remettre au jugement du magistrat.

*La Commission **rejette** l'amendement CL 103.*

Elle est saisie de l'amendement CL 161 de M. Jean-Michel Clément.

M. Alain Vidalies. L'amendement est défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable, pour les mêmes raisons que celles concernant l'amendement CL 116.

La Commission rejette l'amendement CL 161.

Elle adopte l'amendement de cohérence CL 213 du rapporteur.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CL 104 de M. Sébastien Huyghe.

Elle adopte successivement les amendements CL 214, CL 215, CL 216 et CL 217 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 14 modifié.

Article 15

(art. L. 232-24 [nouveau], art. L. 237-3, art. L. 237-23, art. L. 237-25, art. L. 237-30, art. L. 238-2, art. L. 238-3 du code de commerce)

Injonctions de rendre publiques certaines informations comptables, nominatives ou afférant à la liquidation et possibilité de déchéance des liquidateurs ne procédant pas aux diligences légales

Cet article a pour principal objet d'introduire des mécanismes d'injonction de faire pour la publication ou la divulgation aux actionnaires et aux tiers d'un certain nombre d'informations comptables ou nominatives clés, soit dans le cadre du fonctionnement normal des sociétés, soit à l'occasion de leur liquidation.

1. Le cas de la publication des comptes et rapports annuels et de la dénomination des sociétés ou entités concernées

Le I complète la section 5 du chapitre II du titre III du livre II du code de commerce par un nouvel article L. 232-24 du code de commerce, relatif au dépôt, au registre du commerce et des sociétés dans le mois suivant l'approbation des comptes de toute SARL, société anonyme ou société en nom collectif par son assemblée générale, des comptes annuels – ou, en cas de refus d'approbation de ces derniers, de la délibération de l'assemblée –, du rapport de gestion, du rapport des commissaires aux comptes, des comptes consolidés, du rapport sur la gestion de groupe et de celui du conseil de surveillance.

D'ores et déjà, deux dispositions du même code permettent au juge d'enjoindre cette publication lorsqu'elle n'a pas eu lieu : l'article L. 123-5-1, tout d'abord, dans sa rédaction résultant de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 sur les nouvelles régulations de l'économie ; le II de l'article L. 611-2, ensuite. Dans les

deux cas, l'initiative de la saisine du juge revient au ministère public et à toute personne intéressée, c'est-à-dire concernée par la situation litigieuse.

La modification apportée ici consiste principalement à élargir les voies d'action au greffier du tribunal de commerce, qui est en situation de constater l'absence de dépôt des documents comptables annuels. La procédure, du fait du renvoi au II de l'article L. 611-2 du code de commerce, sera relativement balisée : le juge procédera à une injonction de publier ces documents à brefs délais, sous astreinte, et s'il n'y est pas donné suite, il pourra se faire communiquer tous les documents utiles par les commissaires aux comptes, les représentants du personnel, les administrations publiques ou les organismes de sécurité sociale et les organismes de centralisation des risques bancaires.

Initialement, la proposition de loi ne visait que les sociétés anonymes mais votre rapporteur, par cohérence, a inclus dans le champ de ces dispositions les SARL et les sociétés en nom collectif, assujetties à la même obligation de dépôt.

Le 2° du III, quant à lui, réécrit intégralement l'article L. 238-3 du code du commerce, afin d'étendre le champ des indications pouvant être divulguées sur injonction judiciaire. En l'état actuel, celui-ci ne concerne que la dénomination sociale, précédée ou suivie immédiatement et lisiblement des mots ou initiales « société à responsabilité limitée » ou « SARL », « société anonyme » ou « SA », « société par actions simplifiée » ou « SAS », « société européenne » ou « SE », ou « société en commandite par actions », ainsi que l'énonciation du capital social. La rédaction nouvelle, outre qu'elle clarifie l'article L. 238-3, ouvrira également la possibilité au parquet et à toute personne intéressée de saisir le président du tribunal de commerce d'une demande d'injonction aux représentants légaux, sous astreinte, de porter sur tous les actes et documents :

– la dénomination sociale et les mots « société anonyme à participation ouvrière » (SAPO) ou « société à capital variable », pour les sociétés de ce type ;

– la dénomination et les mots « groupement d'intérêt économique » ou le sigle correspondant pour les GIE.

2. Le cas particulier de la liquidation

Les aménagements apportés par les II et III aux dispositions relatives à l'intervention du liquidateur d'une société poursuivent eux aussi un objectif de renforcement de l'effectivité des exigences de transparence.

En application des articles L. 237-3 et R. 237-2 du code de commerce, la désignation du liquidateur doit s'accompagner d'une publication au registre du commerce et des sociétés de son acte de nomination, assortie d'un certain nombre d'indications essentielles sur la société (dénomination, capital social, adresse du siège, cause de la liquidation, etc.). Le 1° du II prévoit de conférer au ministère public et à toute personne intéressée la possibilité de demander au président du

tribunal compétent, statuant en référé, d'enjoindre au liquidateur – le cas échéant, sous astreinte – de procéder à cette publication.

L'article L. 237-23 du même code, quant à lui, prescrit les devoirs du liquidateur devant l'assemblée des associés six mois après sa nomination. Il est tenu de la convoquer afin de lui faire un rapport sur la situation active et passive de la société, sur la poursuite des opérations de liquidation et les échéances. La réunion de l'assemblée peut être retardée sur décision de justice.

Afin de garantir la tenue de cette assemblée, le 2° du II du présent article complète les dispositions en vigueur par un alinéa disposant que le juge déchoit de son droit à rémunération le liquidateur qui n'a pas accompli les diligences qui lui incombent. L'hypothèse d'une révocation est également envisagée. Dans le même ordre d'idées, le 1° du III élargit le champ de l'injonction de faire sous astreinte prévue à l'article L. 238-2 du code de commerce aux diligences de l'article L. 237-23, de sorte que le juge aura à sa disposition un large éventail d'instruments de contrainte à l'égard du liquidateur.

Par cohérence, le 3° du II rend également applicables les sanctions de déchéance du droit à rémunération et de révocation du liquidateur en cas de non-respect de l'exigence de publication du rapport écrit rendant compte, dans les trois mois de la clôture de l'exercice comptable, des opérations de liquidation et de l'obligation de convocation, une fois par an, de l'assemblée des associés, prévues par l'article L. 237-25 du code de commerce. De même, dans le prolongement des nullités introduites par ailleurs à la fin de l'article 14 de la proposition de loi s'agissant du rachat d'actions ordinaires avant les actions à dividende prioritaire en cas de réduction de capital non motivée par des pertes, il est aussi prévu, au 4° du même II, que le remboursement intégral ou partiel des actions ordinaires avant le remboursement intégral des actions à dividende prioritaire dans le cadre d'une liquidation puisse être annulé par le juge.

*La Commission **adopte** successivement quatre amendements du rapporteur : CL 218, qui est de cohérence, CL 219, de coordination rédactionnelle, CL 220 et CL 221, tous deux rédactionnels.*

*Elle **adopte** l'article 15 **modifié**.*

Après l'article 15

La Commission est saisie de l'amendement CL 78 de M. Émile Blessig.

M. Émile Blessig. L'amendement vise à étendre la possibilité de location d'actions ou de sociétés par actions à des personnes physiques ou morales exerçant la même profession au sein des sociétés d'exercice libéral.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Pourquoi étendre le dispositif permettant la location d'actions de sociétés par actions et de parts sociales de

sociétés à responsabilité limitée aux sociétés d'exercice libéral, qui, actuellement, en sont expressément exclues ? La location des actions ou des parts sociales pourrait mettre à mal l'indépendance de cet exercice libéral.

Par ailleurs, compte tenu des droits qui seraient reconnus aux locataires d'actions ou de parts sociales d'une telle société, en application de l'article L. 239-10-1 du code de commerce, la mise en location affecterait nécessairement l'exercice du droit de vote au sein de la société d'exercice libéral, ce qui pourrait conduire en pratique au non-respect des règles de vote au sein des assemblées d'associés ou d'actionnaires. Le point mérite une expertise, qui n'a pas été possible dans les délais dont nous disposions.

Enfin, toutes les professions libérales réglementées, dont les professions de santé, seraient impactées par la mesure, ce qui nous incite encore davantage à demander une expertise.

L'amendement, qui faciliterait la transmission des cabinets d'avocats, n'est pas sans intérêt, mais je suggère son retrait en attendant que nous disposions d'une étude d'impact.

M. Émile Blessig. Je retire l'amendement au bénéfice de ces explications.

L'amendement CL 78 est retiré.

Article 16

(art. L. 241-5, art. L. 242-1, art. L. 242-3, art. L. 242-10, art. L. 242-17, art. L. 242-23, art. L. 242-24, art. L. 242-30, art. L. 244-1, art. L. 245-4, art. L. 247-7 du code de commerce)

Renforcement de la cohérence du droit pénal applicable à certaines infractions relatives au fonctionnement des sociétés

Le présent article procède à un toilettage des sanctions pénales figurant au titre IV du livre II du code de commerce afin, d'une part, de tirer les conséquences de l'instauration de mécanismes alternatifs d'injonction de faire, de nullité ou suspension et de déchéance de droits ou de révocation et, d'autre part, de réévaluer des amendes qui se révèlent insuffisantes au regard de la gravité de certaines infractions.

1. Un droit plus cohérent pour l'approbation des comptes annuels et du rapport de gestion

En application de l'article L. 241-4 du code de commerce, les gérants de SARL et les dirigeants de sociétés anonymes doivent, pour chaque exercice, dresser l'inventaire et établir les comptes annuels ainsi qu'un rapport de gestion, sous peine de s'exposer à une amende de 9 000 euros. Parallèlement, la non-convocation de l'assemblée des associés chargée d'approuver les comptes expose également les gérants de SARL à une amende de 9 000 euros ainsi qu'à un emprisonnement de six mois (article L. 241-5 du même code).

Cette dernière peine d'emprisonnement apparaît totalement disproportionnée et inappropriée, alors même qu'elle n'est pas prévue pour les dirigeants des sociétés anonymes qui se trouvent dans une situation identique. En effet, l'article L. 242-8 du code de commerce ne prévoit à leur encontre qu'une amende de 9 000 euros.

Afin de redonner toute sa cohérence au droit applicable et de ne pas placer les gérants de SARL dans une situation inéquitable par rapport à celle des dirigeants de sociétés plus importantes, le I modifie l'article L. 241-5 afin de ne punir que de l'amende de 9 000 euros le fait pour les gérants de ne pas soumettre à l'approbation de l'assemblée des associés ou de l'associé unique l'inventaire, les comptes annuels et le rapport de gestion établis pour chaque exercice.

Corrélativement à la nouvelle rédaction de l'article L. 241-5, la non-convocation de l'assemblée des associés pour l'approbation des comptes annuels et du rapport de gestion des SARL ne sera plus passible de sanctions pénales. Ce choix s'inscrit dans la lignée de l'instauration de procédures d'injonction judiciaire, plus pertinentes et efficaces dans le cas d'espèce.

Les modifications apportées à l'article L. 242-10 du code de commerce (4° du II), poursuivent un objet similaire s'agissant de la convocation des assemblées générales ordinaires de sociétés anonymes.

2. L'accentuation des amendes encourues en cas de violation des prescriptions légales sur l'émission et la négociation d'actions lors de la constitution ou des augmentations et réductions du capital

Plusieurs infractions touchant à l'émission et à la négociation d'actions ou de coupures d'actions, soit au moment de la constitution de la société anonyme, soit au cours d'une augmentation de capital sont considérées comme un délit, passible d'une amende de 9 000 euros et d'une peine d'emprisonnement d'un an. Ces sanctions sont encourues par les fondateurs, les dirigeants sociaux et, le cas échéant, par les titulaires ou les porteurs des actions en cause.

L'échelle des peines en vigueur est sujette à caution, dans la mesure où les délits concernés ont une finalité financière. De fait, la peine d'emprisonnement n'est pas nécessairement la plus dissuasive parce qu'elle n'est pas prononcée dans les faits, tandis que l'amende encourue apparaît plutôt faible au regard des montants financiers potentiellement en jeu.

Il est donc proposé, à travers les 1°, 2° et 5° du II d'accroître très significativement l'amende prévue, tout en ne retenant que cette sanction pénale. Serait ainsi puni d'une amende de 150 000 euros, le fait :

– pour les fondateurs, le président, les administrateurs ou les directeurs généraux d'une société anonyme, d'émettre ou négocier des actions ou des coupures d'actions sans que les actions de numéraire aient été libérées à la souscription de la moitié au moins ou sans que les actions d'apport aient été

intégralement libérées antérieurement à l'immatriculation de la société au registre du commerce et des sociétés, la peine étant portée au double lorsque les actions ou coupures d'actions ont fait l'objet d'une offre au public (article L. 242-1 du code de commerce) ;

– pour les titulaires ou porteurs d'actions, de négocier des actions de numéraire pour lesquelles le versement de la moitié n'a pas été effectué (article L. 242-3 du même code) ;

– pour le président, les administrateurs ou les directeurs généraux d'une société anonyme, d'émettre des actions ou des coupures d'actions sans que le capital antérieurement souscrit de la société ait été intégralement libéré, ou sans que les nouvelles actions d'apport aient été intégralement libérées antérieurement à l'inscription modificative au registre du commerce et des sociétés, ou encore, sans que les actions de numéraire nouvelles aient été libérées, lors de la souscription, du quart au moins de leur valeur nominale et, le cas échéant, de la totalité de la prime d'émission, la peine étant portée au double lorsque les actions ou coupures d'actions ont fait l'objet d'une offre au public (article L. 242-17 du même code).

Le 3° du II, quant à lui, aggravait plus notablement encore les peines applicables en cas de fourniture et de confirmation d'indications inexactes dans les rapports présentés à l'assemblée générale appelée à décider de la suppression du droit préférentiel de souscription d'actions. En application de l'article L. 242-20 du code de commerce, celles-ci se situent actuellement à 18 000 euros d'amende et deux ans d'emprisonnement. Leur rattachement à l'article L. 242-6 du même code – avec pour corollaire l'abrogation ultérieure de l'article L. 242-20 – les aurait fait passer à une amende de 375 000 euros et un emprisonnement de cinq ans. Plusieurs collègues, au rang desquels Mme Brigitte Barèges et M. Éric Straumann, ont fait valoir, devant votre commission des Lois, qu'un tel alignement des sanctions applicables pour un délit portant atteinte aux seuls intérêts des actionnaires sur les sanctions applicables aux délits les plus graves portant atteinte aux droits des tiers (abus de bien social, distribution de dividendes fictifs, publication de faux bilan, notamment) risquait de nuire à la proportionnalité des peines. Ce 3° du II, ainsi que les 9° et 10° du même paragraphe, de même que le III, qui tiraient les conséquences directe (insertion d'un 5° à l'article L. 242-6 du code de commerce) et indirecte (abrogation de l'article L. 242-20 du même code) du 3° précité, ont donc été supprimés.

En revanche, votre Commission a introduit, sous la référence du 8° *bis* du II, une disposition de coordination à l'article L. 244-1 du code de commerce, en y supprimant une référence à des articles abrogés par la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques. Il s'agit là d'une modification cohérente avec la coordination similaire opérée par le 8° du même II à l'article L. 242-30 du code de commerce.

Le 11° du II, lui, applique par cohérence avec les aménagements apportés à l'échelle des peines, une amende de 150 000 euros à la détention directe ou indirecte, par les dirigeants mandataires sociaux d'une société anonyme d'actions à dividende prioritaire sans droit de vote de leur société. En l'état actuel de la rédaction de l'article L. 245-4 du code de commerce, les peines actuelles sont de 6 000 euros d'amende et six mois d'emprisonnement.

3. La revalorisation sensible des sanctions frappant les infractions relatives à la réduction du capital

Le présent article de la proposition de loi concerne aussi les infractions touchant à la réduction du capital des sociétés anonymes, dont il a déjà été question précédemment.

Le 6° du II, tout d'abord, renforce l'amende pénale prévue en cas d'entorse au respect de l'égalité entre actionnaires au cours d'une réduction de capital. Cette règle de fond est posée par l'article L. 225-204 du code de commerce, afin d'éviter que l'opération ne conduise à l'éviction de certains actionnaires. La portée d'une telle rupture d'égalité est jugée à ce point contradictoire avec les grands principes gouvernant le droit des sociétés qu'une sanction pénale est censée en prémunir l'ensemble des détenteurs d'actions. Il reste que cette amende, d'un montant de 9 000 euros apparaît assez modeste.

La nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 242-23 du code de commerce en réévalue nettement le montant en la portant à 30 000 euros, ce qui paraît de nature à rendre la règle plus efficace. Ce nouveau régime ne s'appliquera pas au défaut de publicité de la réduction du capital.

Le 7° du II, rend ensuite passible d'une amende de 150 000 euros d'amende le fait, pour le président, les administrateurs ou les directeurs généraux, d'utiliser des actions achetées par la société afin de faire participer les salariés aux résultats, d'attribuer des actions gratuites ou de consentir des options donnant droit à l'achat d'actions à des fins autres que la participation des salariés aux résultats. Sera passible de la même peine le fait, pour le président, les administrateurs ou les directeurs généraux d'une société anonyme, d'avancer des fonds, d'accorder des prêts ou de consentir des sûretés, au nom de celle-ci, en vue de la souscription ou de l'achat de ses propres actions par un tiers. Jusqu'alors, ces faits n'étaient punis que par une amende de 9 000 euros.

4. L'aménagement des sanctions encourues par les liquidateurs

En l'état actuel de sa rédaction, l'article L. 247-7 du code de commerce punit de 9 000 euros d'amende et six mois d'emprisonnement, le fait pour le liquidateur d'une société en liquidation :

– de ne pas présenter dans les six mois de sa nomination, un rapport sur la situation active et passive, sur la poursuite des opérations de liquidation, ni solliciter les autorisations nécessaires pour les terminer ;

– de ne pas établir les comptes annuels au vu de l’inventaire et un rapport écrit dans lequel il rend compte des opérations de liquidation au cours de l’exercice écoulé, dans les trois mois de la clôture de chaque exercice ;

– de ne pas déposer à un compte ouvert dans un établissement de crédit au nom de la société en liquidation, dans le délai de quinze jours à compter de la décision de répartition, les sommes affectées aux répartitions entre les associés et les créanciers, ou de ne pas déposer à la Caisse des dépôts et consignations, dans le délai d’un an à compter de la clôture de la liquidation, les sommes attribuées à des créanciers ou à des associés et non réclamées par eux.

Compte tenu de l’instauration de mécanismes alternatifs d’injonction de faire, assortis d’une possibilité de déchéance de droits à rémunération, voire de révocation, pour les liquidateurs dans les deux premiers cas de figure, les sanctions pénales n’apparaissent appropriées que pour la dernière hypothèse énumérée. Tirant les conséquences de ce constat, le 12° du II réécrit l’article L. 247-7, en ne retenant que l’absence de dépôt à un compte ouvert dans un établissement de crédit au nom de la société en liquidation, dans le délai de quinze jours à compter de la décision de répartition, des sommes affectées aux répartitions entre les associés et les créanciers (1°), et celle du dépôt à la Caisse des dépôts et consignations, dans le délai d’un an à compter de la clôture de la liquidation, des sommes attribuées à des créanciers ou à des associés et non réclamées par eux (2°). Si la peine d’emprisonnement disparaît, l’amende est en contrepartie portée à 150 000 euros.

*

* *

*Suivant l’avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** l’amendement CL 114 de Mme Brigitte Barèges.*

*Elle **adopte** ensuite l’amendement CL 222 du rapporteur, qui est de conséquence.*

Elle en vient à l’amendement CL 162 de M. Jean-Michel Clément.

M. Alain Vidalies. L’amendement est défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Le choix du *quantum* de l’amende est justifié par l’échelle des peines en droit des sociétés. L’amende de 30 000 euros concerne des infractions qui causent du tort à des actionnaires ou à des associés ; celle de 150 000 euros s’applique aux cas plus graves, où l’enrichissement personnel entre en jeu.

*La Commission **rejette** l’amendement.*

Elle **adopte** trois amendements du rapporteur : CL 223, d'ordre rédactionnel, CL 224, de correction, et CL 225, de précision.

Elle **adopte** l'article 16 **modifié**.

Article 17

(art. L. 225-149-3, art. L. 235-9 du code de commerce)

Nullité facultative des augmentations de capital de sociétés par actions, assortie d'un délai de prescription de droit commun

La loi n° 2003-706 de sécurité financière du 1^{er} août 2003 a étendu le champ des nullités impératives à la quasi-intégralité des dispositions relatives aux augmentations de capital. Ainsi, en application de l'article L. 225-149-3 du code de commerce, la violation de l'ensemble des prescriptions des articles L. 225-127 et suivants du même code, à l'exception notable de celles concernant la publicité des opérations (article L. 225-142), expose les sociétés par actions fautives à une nullité impérative, sur simple constat de l'illégalité par le juge, de la délibération ayant conduit à l'augmentation de leurs titres, dès lors qu'aucune régularisation n'est intervenue entre-temps.

Cette orientation n'a pas fait l'unanimité au sein de la doctrine, comme en atteste cette analyse du professeur Dominique Schmidt : *« Les innovations malheureuses : elles concernent les cas de nullité que la loi de sécurité financière fait entrer, pour des raisons nombreuses, dans notre droit des sociétés (...). Depuis des décennies, le droit français et le droit communautaire n'ont de cesse de réduire le champ des nullités en droit des sociétés afin d'assurer la sécurité des relations entre les sociétés et les tiers. Et lorsque le juge se trouve en présence d'un cas de nullité, les textes lui donnent toujours les moyens de ne pas prononcer l'annulation. Un équilibre s'est instauré pour assurer la sécurité du commerce et il repose sur la restriction des cas de nullité et l'intervention du juge, qui apprécie la gravité de l'irrégularité et décide les mesures appropriées de réparation. Cet équilibre est détruit. La loi nouvelle élargit le champ des nullités, substitue la nullité à l'annulabilité et supprime le pouvoir d'appréciation du juge. »*⁽¹⁾.

Ces critiques apparaissent d'autant plus fondées que la nullité impérative peut, dans un nombre de situations non négligeables, se révéler quasi-automatique du fait de l'impossibilité concrète de régulariser la situation *a posteriori*.

(1) Dominique Schmidt, « Les apports de la loi de sécurité financière au droit des sociétés », Bulletin Joly, mars 2004, p. 321.

Augmentations de capital non régularisables et, de ce fait, sujettes à nullité automatique

Ne sont pas régularisables et sont cependant déclarées automatiquement nulles les augmentations de capital conduites dans les conditions suivantes :

– si les droits de votes des personnes bénéficiaires d'une augmentation de capital qui leur est réservée n'ont pas été décomptés du calcul du quorum et de la majorité requise puis que l'on constate - une fois l'opération menée à son terme - que la majorité qualifiée n'est en réalité pas atteinte (article L. 225-138 du code de commerce) ;

– si les droits de votes des personnes bénéficiaires d'une augmentation de capital qui leur est réservée n'ont pas été décomptés du calcul du quorum et de la majorité requise puis que l'on constate - une fois l'opération menée à son terme - que la majorité qualifiée n'est en réalité pas atteinte (article L. 225-138 du code de commerce) ;

– si l'augmentation de capital par majoration du montant nominal des titres de capital n'est pas décidée avec le consentement unanime des actionnaires, et que postérieurement à l'opération, un actionnaire s'estimerait lésé (alinéa deuxième de l'article L. 225-130 du code de commerce) ;

– si l'augmentation de capital a excédé le délai maximal de 26 mois fixé par la loi au conseil d'administration ou au conseil de surveillance pour procéder à l'augmentation de capital (premier alinéa de l'article L. 225-129-2 du code de commerce) ;

– si le commissaire au compte a dérogé aux règles de déontologie auxquelles il est astreint lors d'une augmentation de capital en nature, par exemple s'il s'avère qu'il a exercé une mission de conseil pour cette entreprise (article L. 225-147 du code de commerce) ;

– si le délai minimum de souscription prioritaire fixé par l'assemblée générale en faveur des actionnaires n'a pas été respecté et que certains actionnaires s'en trouvent lésés (article L. 225-135 du code de commerce) ;

– si le prix d'émission a été déterminé sans le rapport spécial du commissaire au compte et que ce prix apparaît *a posteriori* comme problématique (partie II de l'article L. 225-138 du code de commerce) ;

– si l'augmentation de capital a excédé le plafond global déterminé par l'assemblée générale extraordinaire et que celle-ci refuse de valider le nouveau plafond atteint *de facto* (alinéa premier de l'article L. 225-129-2 du code de commerce) ;

– si l'émission des titres a pris plus de 18 mois à compter de l'assemblée générale qui l'a décidée, et que des actionnaires ne souhaitent pas l'arrivée de nouveaux actionnaires postérieurement à la date limite (III de l'article L. 225-138 du code de commerce)

À chaque fois, les personnes lésées seront en droit de réclamer l'application de la loi, et donc s'ils décident d'aller jusqu'au bout de la procédure, le juge sera contraint de prononcer la nullité de l'augmentation de capital.

Afin de limiter les conséquences de ce régime de sanction en termes de sécurité juridique, l'ordonnance n° 2004-604 du 24 juin 2004 portant réforme du régime des valeurs mobilières a encadré l'action en nullité intentée sur le fondement de l'article L. 225-149-3 dans un délai de prescription de trois mois (article L. 235-9 du même code). Loin de constituer une avancée, cette borne temporelle assujettit les sociétés à des incertitudes assez fortes dans la mesure où le délai ne court qu'à compter de la date de l'assemblée générale suivant la décision d'augmentation du capital. Dans l'intervalle, la propriété des titres émis lors de l'augmentation de capital ainsi que son éventuel transfert à d'autres acquéreurs sont susceptibles de faire l'objet d'une remise en cause.

Au-delà du caractère disproportionné des conséquences de la nullité impérative au regard de la faute originelle, se pose au surplus la question de leur

effectivité concrète s'agissant de titres cessibles à tout moment et à de multiples reprises.

Par réalisme et pragmatisme, il apparaît donc préférable de substituer à la nullité impérative en vigueur une nullité facultative, pouvant être constatée par le juge. C'est l'objet du I du présent article de la proposition de loi, qui supprime à cet effet le troisième alinéa de l'article L. 225-149-3 du code de commerce (2°) et complète l'énumération des décisions afférentes à une augmentation de capital pouvant être frappées d'une nullité facultative (1°).

Corrélativement, le régime particulier de la prescription des actions en nullité intentées sur le fondement de l'article L. 225-149-3 se trouve lui aussi abrogé, par le II. De la sorte, les actions en nullité intentées devant le juge à l'encontre de délibérations d'assemblées générales extraordinaires augmentant le capital se verront prescrites par trois ans à compter du jour où la nullité est encourue. Le délai de prescription sera ainsi rallongé mais le point de départ de sa computation sera fixe, ce qui améliorera grandement la sécurité juridique des opérations.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 163 de M. Jean-Michel Clément, visant à supprimer l'article 17.

M. Alain Vidalies. L'amendement est défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable. La loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003 étend le champ des nullités impératives à la quasi-totalité des dispositions relatives aux augmentations de capital, à l'exception notable de celles qui concernent la publicité des opérations. La nullité intervient sur simple constat par le juge de l'illégalité de la délibération ayant conduit à l'augmentation des titres, dès lors qu'aucune régularisation n'est intervenue entre-temps.

Au-delà du caractère disproportionné de la nullité impérative au regard de la faute originelle, se pose la question de son effectivité s'agissant de titres cessibles à tout moment et à de multiples reprises. Par réalisme comme par pragmatisme, il paraît préférable de substituer à cette nullité impérative une nullité facultative pouvant être constatée par le juge, décision qui va dans le sens des mesures que nous venons de voter.

La Commission rejette l'amendement CL 163.

Puis elle adopte l'article 17 sans modification.

Article 18

(art. L. 241-1, art. L. 241-6, art. L. 242-4, art. L. 242-15, art. L. 242-29, art. L. 242-31, art. L. 245-3, art. L. 245-5, art. L. 247-4, art. L. 247-6, art. L. 247-10 du code de commerce)

**Abrogation de certaines dispositions pénales
en vue de la mise en place de mécanismes civils plus adaptés**

Cet article abroge un certain nombre de dispositions pénales applicables au droit des sociétés. En cela, il s'inscrit dans la lignée des initiatives prises, en 1986, 2001, 2003 puis 2004, par des gouvernements issus de majorités politiques différentes à l'égard de dispositions abrogeant des sanctions devenues inutiles ou contreproductives au regard de l'objectif initialement recherché à travers leur mise en place.

Nul ne peut contester le besoin de repères juridiques pour les acteurs économiques contemporains, ni même le bien-fondé de la sanction des pratiques répréhensibles. En soi, la dépénalisation ne signifie pas nécessairement la fin de toute sanction ; elle consiste bien souvent en de nouvelles formes de sanctions, plus pragmatiques mais aussi plus efficaces. Par ailleurs, en recentrant l'objet des règles de nature pénale sur l'essentiel, c'est-à-dire sur les fraudes et les malversations devant incontestablement être sanctionnées, elle confère aux règles une portée moins symbolique et plus concrète.

Depuis plus d'une décennie, tant le législateur que la doctrine se sont interrogés sur cette inflation de normes pénales. M. Robert Badinter fut ainsi l'un des premiers, en 1986, à suggérer un recentrage des sanctions pénales figurant dans le droit des sociétés qui trouva une première traduction, après le changement de majorité parlementaire, dans l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986⁽¹⁾. Le législateur est intervenu à quatre reprises depuis lors, afin de toiletter un droit devenu, par bien de ses aspects, complexe et parfois un frein à l'esprit d'initiative.

**1. La justification d'une dépénalisation du droit des sociétés :
Une sécurisation du cadre juridique de l'initiative économique**

La lisibilité, la prévisibilité et l'accessibilité de la loi sont des exigences de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme. Dans ses rapports publics de 1991 et 2006, relatifs à la sécurité juridique, le Conseil d'État a souligné les risques que fait peser la complexité du droit sur les administrés et les justiciables. Or, la vie des affaires, dont les acteurs ont besoin d'un minimum de visibilité juridique pour nouer leurs rapports contractuels, investir et mener des projets, n'échappe pas à ce constat.

Bien que nul ne soit censé ignorer la loi, cette multiplication de règles rend plus difficile l'exacte connaissance de tous les interdits par ceux-là mêmes qui sont censés les observer. Si les grandes entreprises disposent le plus souvent de

(1) Ordonnance n° 86-1243 relative à la liberté des prix et de la concurrence.

services juridiques leur permettant de procéder à une veille législative et réglementaire continue, il n'en va pas de même pour les PME, ainsi que les artisans ou commerçants. Ces derniers se trouvent ainsi exposés à un risque de violation non délibérée de la règle, surtout lorsque sa cohérence est sujette à caution (cas des obligations formelles applicables au fonctionnement interne des sociétés, notamment).

S'ajoute à cette difficulté le fait que, dans de nombreux cas, les incriminations ne sont pas toujours suffisamment explicites – rendant ainsi plus aléatoires les suites pouvant être données à certaines mises en cause – ou se trouvent définies et qualifiées par renvois. Ainsi que l'a souligné le professeur Emmanuel Dreyer, il y a quelques années maintenant : « *Les juges du fond eux-mêmes se perdent dans ces dédales de renvois. Comment reprocher, dès lors, aux justiciables d'avoir mal agi ? La multiplication de ces exemples inquiète car elle menace la légitimité de l'incrimination : le renvoi "permet d'incriminer sans décrire et sans nommer l'interdit". Nécessairement, l'intelligence du texte répressif en pâtit.* » ⁽¹⁾.

Au total, les acteurs économiques, quels qu'ils soient, ont de plus en plus le sentiment d'être surexposés au risque pénal. Cette perception de leur environnement juridique n'est pas dénuée de fondement et il convient d'y apporter une réponse en recentrant les sanctions pénales sur l'essentiel.

2. Une préoccupation déjà exprimée par le législateur sous diverses majorités parlementaires

Depuis 1975, le Parlement a adopté plusieurs textes comportant des mesures de substitution de sanctions civiles à des sanctions pénales s'agissant des comportements économiques : on citera pour mémoire les lois du 3 janvier 1975 ⁽²⁾ et du 30 décembre 1991 ⁽³⁾, dépénalisant les émissions de chèques sans provision, ainsi que plus récemment la loi du 3 janvier 2008 ⁽⁴⁾ qui a supprimé l'amende antérieurement prévue en cas d'absence de communication des conditions générales de vente par un fournisseur. Par ailleurs, par l'intermédiaire de l'ordonnance du 1^{er} décembre 1986 précédemment mentionnée, la sanction de certaines pratiques anticoncurrentielles a revêtu une nature administrative.

De fait, ces dernières années, ce sont surtout trois lois et deux ordonnances qui ont substantiellement reconfiguré le droit pénal des sociétés.

(1) Emmanuel Dreyer, « *La sécurité juridique et le droit pénal économique* », Revue droit pénal, décembre 2006, n° 12.

(2) Loi n° 75-4 modifiant la loi n° 72-10 du 3 janvier 1972 relative à la prévention et à la répression des infractions en matière de chèques.

(3) Loi n° 91-1382 relative à la sécurité des chèques et des cartes de paiement.

(4) Loi n° 2008-3 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs.

Tout d'abord, l'article 122 de la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles réglementations économiques (NRE)⁽¹⁾ a abrogé une quinzaine d'infractions, parmi lesquelles : le fait de ne pas transmettre aux associés d'une société à responsabilité limitée (SARL) ou aux actionnaires d'une société anonyme les documents requis avant l'assemblée générale ; le fait pour le dirigeant de SARL de ne pas mettre à disposition, au siège de la société, les documents relatifs aux trois exercices précédents ; le fait de faire de fausses déclarations concernant la souscription ou le versement des fonds dans une société anonyme ; le fait de négocier des promesses d'actions ; le fait de ne pas procéder aux appels de fonds pour réaliser la libération intégrale du capital dans le délai légal ; le fait d'émettre des obligations négociables pour les autres sociétés que les sociétés par actions ou avant que la société n'ait deux ans d'existence.

Par la suite, l'article 134-1 de la loi du 1^{er} août 2003 de sécurité financière⁽²⁾ et l'article 9 de la loi pour l'initiative économique⁽³⁾, promulguée le même jour, ont dépénalisé une dizaine d'infractions, touchant elles aussi au droit des sociétés, dont : le fait de voter à une assemblée générale en se faisant passer pour un actionnaire ; le défaut de convocation des titulaires d'actions nominatives dans le délai légal ; le défaut d'établissement d'une feuille de présence aux assemblées générales ; le non-respect des règles sur les droits de vote en assemblée générale ; l'octroi au représentant de la masse des obligataires d'une rémunération supérieure à celle qui avait été prévue ; le non-respect du droit de souscription des actionnaires en cas d'augmentation du capital ; le fait pour un gérant de SARL, un dirigeant de société anonyme ou un président de société par actions simplifiée d'omettre la mention, sur les actes et documents destinés aux tiers, de la dénomination sociale, du capital et des initiales de la société.

Enfin, les articles 19 à 23 de l'ordonnance du 25 mars 2004⁽⁴⁾ et l'article 50 de l'ordonnance du 24 juin 2004⁽⁵⁾ ont supprimé une dizaine d'infractions supplémentaires au droit des sociétés. Il s'agissait, notamment : du fait de ne pas établir des procès-verbaux pour constater les délibérations du conseil d'administration d'une société ; du fait de ne pas adresser aux actionnaires le formulaire de procuration accompagné de certains documents nécessaires à la préparation de l'assemblée générale (projets de résolutions, notamment) ; du fait de ne pas conserver au siège social, dans un recueil spécial, les procès-verbaux d'assemblée générale d'obligataires ; de la participation à la négociation illicite d'actions ; de l'obstacle opposé à la désignation des mandataires représentants les titulaires d'actions à dividende prioritaire sans droit de vote ; de l'absence de consultation de l'assemblée spéciale des titulaires d'actions à dividende prioritaire

(1) Loi n° 2001-420.

(2) Loi n° 2003-706.

(3) Loi n° 2003-721.

(4) Ordonnance n° 2004-274 portant simplification du droit et des formalités pour les entreprises.

(5) Ordonnance n° 2004-604 portant réforme du régime des valeurs mobilières émises par les sociétés commerciales et extension à l'outre-mer de dispositions ayant modifié la législation commerciale.

sans droit de vote ; de la représentation illégale des obligataires ou de la participation illégale à leurs assemblées.

Ainsi, ce sont un peu moins d'une quarantaine d'infractions au droit des sociétés qui ont fait l'objet d'une abrogation depuis le début des années 2000. La démarche n'a été l'apanage d'aucune majorité puisqu'elle a été mise en œuvre aussi bien par le gouvernement de M. Lionel Jospin que par celui de M. Jean-Pierre Raffarin.

3. La nécessité de parachever le processus

Les statistiques relatives au nombre d'infractions au droit pénal des affaires démontrent qu'en dépit du foisonnement des dispositions pénales existantes, les sanctions prononcées par l'autorité judiciaire évoluent peu sur le plan quantitatif. S'il faut y voir le fruit du caractère dissuasif d'une partie de ces dispositions, il convient également de s'interroger sur l'utilité des autres. À titre d'exemple, la pertinence des amendes prévues en cas d'absence de la mention « *à participation ouvrière* » sur les documents dans les coopératives à participation ouvrière (article L. 242-31 du code de commerce) ou de la mention « *société à capital variable* » sur les documents relatifs à ce type de sociétés (article L. 247-10 du même code), de même que la pertinence des peines d'emprisonnement applicables en cas d'absence de mention de l'état des participations dans les documents comptables (article L. 247-1 du même code) sont sujettes à caution.

NOMBRE DE CONDAMNATIONS PÉNALES POUR DES INFRACTIONS AU DROIT DES SOCIÉTÉS, ENTRE 2004 ET 2008

2004	2005	2006	2007	2008
1 395	1 602	1 422	1 392	1 565

Source : *Annuaire statistique de la justice, 2010, p. 151.*

Tirant les conséquences d'autres articles de la proposition de loi substituant à la sanction pénale des mécanismes alternatifs de nature à garantir une meilleure effectivité des obligations légales s'imposant aux acteurs économiques, le présent article 18 abroge un certain nombre de dispositions figurant actuellement dans le code de commerce. Il s'agit plus particulièrement :

– des sanctions de l'omission, dans les actes d'une SARL, de la déclaration concernant la répartition des parts sociales entre associés, la libération de celles-ci ou le dépôt des fonds (article L. 241-1 du code de commerce) ;

– de celles entourant l'absence de consultation des associés dans les quatre mois suivant l'approbation des comptes pour décider s'il y a lieu de dissoudre la SARL, du fait de capitaux propres devenus inférieurs à la moitié du capital social et de publicité adéquate de cette décision (article L. 241-6 du même code) ;

– de celles relatives à l'établissement ou la publication de la valeur des actions ou promesses d'actions de numéraire qui ne sont pas demeurées sous la forme nominative ou pour lesquelles le versement du quart n'a pas été effectué (article L. 242-4) ;

– des sanctions entourant l'absence d'annexion à la feuille de présence des actionnaires des pouvoirs donnés à chaque mandataire et celle du procès-verbal des décisions de l'assemblée générale signé par les membres du bureau (article L. 242-15)

– de celles applicables à la divulgation ou la confirmation d'indications inexactes à l'assemblée générale appelée à décider de la suppression d'un droit préférentiel de souscription (article L. 242-29) ;

– de l'amende en vigueur pour l'absence de précision de la nature coopérative ouvrière de la société usant de la faculté d'émettre des actions de travail, sur les documents destinés aux tiers (article L. 242-31) ;

– des sanctions frappant les dirigeants des sociétés en commandite par actions qui procèdent à l'amortissement de leur capital alors que la totalité des actions à dividende prioritaire sans droit de vote n'a pas été intégralement rachetée et annulée ou ne rachetant pas, dans le cadre d'une réduction de capital non motivée par des pertes, les actions à dividende prioritaire sans droit de vote avant les actions ordinaires (article L. 245-3) ;

– de celles applicables aux liquidateurs qui ne remboursent pas les actions à dividendes prioritaires sans droit de vote avant les actions ordinaires (article L. 245-5) ;

– de celles qui accompagnent l'obligation de mise au nominatif des actions des dirigeants mandataires sociaux et de leurs parents en ligne directe (article L. 247-4) ;

– de celles qui entourent les obligations du liquidateur de publier son acte de nomination dans un bulletin d'annonces légales ainsi que la dissolution de la société au registre du commerce et des sociétés, d'une part, et de convoquer les associés en fin de liquidation pour statuer sur le compte définitif, le quitus de sa gestion, la décharge de son mandat et la clôture de la liquidation, d'autre part (article L. 247-6) ;

– enfin, de l'amende relative à l'absence de la mention « *société à capital variable* » sur les documents relatifs à ce type de sociétés (article L. 247-10).

Par cohérence avec le choix d'un *statu quo*, sur proposition de nos collègues Brigitte Barèges et Éric Straumann, à l'article 16, en matière de sanctions applicables aux dirigeants et commissaires aux comptes donnant ou confirmant des indications inexactes dans les rapports présentés à l'assemblée générale appelée à décider de la suppression d'un droit préférentiel de souscription

d'actions l'amende, les peines de deux ans d'emprisonnement et de 18 000 euros d'amende, actuellement encourues au titre de l'article L. 242-20 du code de commerce, ont été retirées de la liste des dispositions supprimées à cet article 18.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 164 de M. Jean-Michel Clément, tendant à supprimer l'article 18.

M. Alain Vidalies. La suppression des sanctions pénales, à laquelle procède l'article, semble injustifiable. La seule explication admissible serait que le texte supprimé fasse double emploi avec un autre texte législatif.

M. le rapporteur. L'excessive pénalisation du droit des affaires, qui est une exception française en Europe, a été dénoncée par M. Badinter dès le milieu des années 1980, où l'on a commencé à supprimer certaines sanctions pénales dans le code de commerce. Si la proposition de loi poursuit cette démarche, elle substitue aux sanctions pénales supprimées, des injonctions de faire, des nullités non impératives et des suspensions. La disparition n'est pas donc pas abrupte et elle se justifie par le désir de mettre en place des sanctions plus efficaces.

M. le président Jean-Luc Warsmann. En effet !

M. le rapporteur. On prononce chaque année de 1 400 à 1 500 sanctions pénales, ce qui est dérisoire compte tenu des enjeux. Les sanctions civiles que nous préconisons seront plus adaptées.

La Commission rejette l'amendement CL 164.

Elle en vient à l'amendement CL 117 de Mme Brigitte Barèges.

M. le rapporteur. Avis favorable.

M. Dominique Raimbourg. Peut-être peut-on accepter l'argument selon lequel des sanctions administratives et civiles seraient plus efficaces que des sanctions pénales, rarement appliquées. Mais abaisser le seuil d'emprisonnement ne modifie pas le caractère pénal de la sanction. Est-ce une bonne décision s'il s'agit de sanctionner la fourniture ou la confirmation de fausses indications à l'assemblée des actionnaires ?

M. le président Jean-Luc Warsmann. Il n'est pas question d'abaisser quoi que ce soit. Le texte initial prévoyait de relever ce seuil et l'amendement tend à revenir au droit actuel.

M. le rapporteur. L'article L. 242-20 du code de commerce prévoit une sanction de deux ans d'emprisonnement et 18 000 euros d'amende.

M. Dominique Raimbourg. Dépasser le seuil de deux ans permet de prononcer une incarcération provisoire, qui peut être utile quand il faut chercher des preuves dans une affaire de faux.

Si l'on veut absolument envoyer un signe en faveur de la dépenalisation, on peut abaisser la sanction prévue sans renoncer pour autant au seuil qui permet l'incarcération provisoire pendant la durée de l'enquête. Laissons au juge d'instruction, c'est-à-dire à l'enquêteur, la possibilité d'opter pour l'incarcération !

M. le président Jean-Luc Warsmann. Pour des raisons formelles et de cohérence, il est indispensable de voter l'amendement, dont le rejet aboutirait à supprimer toute sanction. Si vous estimez, comme je l'avais considéré moi-même initialement, qu'il faut aggraver le droit actuel, vous pourrez déposer un amendement qui sera examiné dans le cadre de la réunion prévue à l'article 88 du Règlement.

La Commission adopte l'amendement CL 117.

Puis elle adopte l'article 18 modifié.

Article 19

(art. L. 251-17, art. L. 251-23, art. L. 252-11, art. L. 252-12 du code de commerce)

Mécanismes permettant de remédier à l'usurpation des dénominations de GIE et GEIE

Le groupement d'intérêt économique (GIE) est une invention française, issue de l'ordonnance n° 67-821 du 23 septembre 1967. Il s'agissait, à l'époque, d'offrir aux entreprises françaises un nouvel instrument de coopération, à mi-chemin entre l'association et la société, leur permettant d'affronter la concurrence européenne. Le modèle français a inspiré, au niveau communautaire, le règlement (CEE) n° 2137/85 du Conseil du 25 juillet 1985 relatif à l'institution d'un groupement européen d'intérêt économique (GEIE), destiné à développer au sein du marché commun la coopération entre entreprises implantées dans des États membres différents.

Les dispositions applicables au GIE et au GEIE figurent au titre V du livre II du code de commerce. Fondamentalement, ces groupements poursuivent une vocation économique assez large, puisque l'article L. 251-1 du code de commerce précise que leur but est de faciliter ou de développer l'activité économique de leurs membres. Pour autant, ils conservent un caractère auxiliaire par rapport à l'individualité de leurs membres.

Cet article de la proposition de loi procède à quelques aménagements ponctuels sur le régime des GIE et GEIE, essentiellement centrés sur les sanctions applicables en cas d'utilisation induite de leur dénomination.

Ainsi, l'article L. 251-23 du code de commerce est-il modifié afin de prévoir que le ministère public ou toute personne intéressée peut demander au tribunal compétent d'interdire, le cas échéant sous astreinte, l'emploi illicite de l'appellation GIE (2° du I). Actuellement, l'emploi illicite de cette appellation ou de ce sigle ainsi que celui de toute expression de nature à prêter à confusion est passible d'une amende de 6 000 euros et d'un emprisonnement d'un an.

Pour assurer la publicité de l'interdiction judiciaire, le tribunal pourra ordonner la publication de son jugement, son affichage dans les lieux qu'il désignera, ainsi que son insertion intégrale ou par extraits dans les journaux. Une diffusion par un ou plusieurs services de communication au public en ligne de son choix sera également envisageable. Toutes ces mesures seront financièrement assumées par les dirigeants de l'entité ayant illégalement recouru à l'appellation ou au sigle GIE.

Les mêmes dispositions seront applicables en cas d'utilisation illicite de l'appellation ou du sigle GEIE, en vertu de la nouvelle rédaction de l'article L. 252-12 du code de commerce (2° du II). Ce parallélisme est parfaitement cohérent avec le parallélisme actuel entre cet article et l'article L. 251-23.

Pour ce qui concerne les rapports entretenus avec les tiers, le texte prévoyait par ailleurs que le ministère public ou toute personne intéressée puisse, dans les conditions prévues à l'article L. 238-3 du code de commerce, demander au président du tribunal compétent statuant en référé d'enjoindre le respect des dispositions du premier alinéa de l'article L. 251-17 du même code, quant à l'indication lisible de la dénomination et du sigle du GIE dans les correspondances de celui-ci (1° du I). Actuellement, la sanction prévue pour l'inobservation de ces exigences est une amende de 3 750 euros, assez peu dissuasive. De fait, un tel renvoi à l'article L. 238-3 du code de commerce n'est pas nécessaire à la mise en œuvre du mécanisme d'injonction prévu, et votre Commission lui a finalement préféré une abrogation pure et simple du second alinéa de l'article L. 251-17 du même code.

S'agissant des GEIE, le non-respect des dispositions relatives aux actes, lettres, notes et documents similaires ne comportant pas les mentions relatives prescrites par l'article 25 du règlement (CEE) n° 2137/85 du 25 juillet 1985 sera aussi susceptible de faire l'objet d'une injonction sous astreinte pour qu'il y soit remédié, dans les conditions de l'article L. 238-3 du code de commerce (1° du II), alors qu'aujourd'hui les dispositions de l'article L. 251-17 sont applicables (3 750 euros d'amende). Pour mémoire, l'article 25 du règlement (CEE) n° 2137/85 dispose que :

« Les lettres, notes de commande et documents similaires doivent indiquer lisiblement :

« a) la dénomination du groupement précédée ou suivie, soit des mots « groupement européen d'intérêt économique », soit du sigle « GEIE », à moins que ces mots ou ce sigle ne figurent déjà dans la dénomination ;

« b) le lieu du registre visé à l'article 6 où le groupement est immatriculé, ainsi que le numéro d'inscription du groupement à ce registre ;

« c) l'adresse du siège du groupement ;

« d) le cas échéant, la mention que les gérants doivent agir conjointement ;

« e) le cas échéant, la mention que le groupement est en liquidation (...).

« Tout établissement du groupement (...) doit faire figurer les indications visées ci-dessus, accompagnées de celles relatives à sa propre immatriculation, sur les documents visés au premier alinéa du présent article qui émanent de cet établissement. »

*

* *

La Commission **adopte** successivement les amendements du rapporteur CL 226, qui est de conséquence, et CL 227, d'ordre rédactionnel.

Elle **adopte** ensuite l'article 19 **modifié**.

Article 20

(art. L. 213-20, art. L. 213-20-1 [nouveau], art. L. 214-7-3, art. L. 214-49-3, art. L. 214-55, art. L. 214-73, art. L. 214-77-1 [nouveau], art. L. 214-125, art. L. 231-2, art. L. 231-8, art. L. 231-12, art. L. 231-13, art. L. 231-15, art. L. 232-2, art. L. 512-73, art. L. 742-7, art. L. 752-7, art. L. 762-7 du code monétaire et financier)

Impact des aménagements apportés au droit des sociétés sur le régime des associations émettrices d'obligations et des sociétés civiles de placement immobilier

Cet article apporte un certain nombre d'aménagements au code monétaire et financier afin de tenir compte, pour les organismes de placement collectif et les GIE d'associations émettrices d'obligations notamment, des améliorations apportées par la proposition de loi aux mécanismes garantissant le bon fonctionnement des sociétés commerciales et des GIE.

1. L'instauration d'un mécanisme de sanction plus efficace et cohérent pour le fonctionnement des GIE d'associations émettrices d'obligations

Le paragraphe I tire les conséquences de la substitution de mécanismes d'injonction de faire aux amendes en vigueur pour le respect des prescriptions

légales applicables aux GIE, au niveau des règles opposables aux groupements d'associations émettrices d'obligations. En application de l'article L. 213-20 du code monétaire et financier, les dirigeants de GIE constitués par des associations en vue de l'émission d'obligations sont passibles de 9 000 euros d'amende s'ils ne les ont pas, préalablement, immatriculés au registre du commerce et des sociétés, s'ils n'en ont pas défini un mode de gouvernance approprié et s'ils n'ont pas respecté le cadre défini par la sous-section 3 du chapitre III du titre I^{er} du livre II du code monétaire et financier (immatriculation au registre du commerce et des sociétés, indications des conditions de désignation des dirigeants dans les statuts, mise à la disposition des souscripteurs d'une notice d'information avant toute émission d'obligations, approbation des comptes annuels par l'assemblée générale etc.).

Le 1^o du I supprime cette amende, tandis que le 2^o la remplace – au sein d'un nouvel article L. 213-20-1 du code monétaire et financier – par une possibilité pour le parquet ou tout intéressé de saisir le président du tribunal compétent d'une demande de dissolution de toute association ou tout groupement d'associations – ajout de cohérence introduit sur proposition de votre rapporteur – qui émettent des obligations et sont parties prenantes à un GIE en violation des exigences actuellement passibles d'une amende, ainsi que par le remboursement sans délai des obligations émises. De telles règles sont assurément plus efficaces dans leurs effets qu'une amende au montant assez limité.

Sur proposition de votre rapporteur, la commission des Lois a inséré au sein du I de cet article de la proposition de loi un 1^o *bis* visant à introduire à l'article L. 213-20 du code monétaire et financier, applicable aux groupements d'associations, une référence aux articles L. 213-8 et L. 213-10 du même code, qui prévoient les conditions d'émission des obligations. Une telle coordination est apparue nécessaire à la suite de l'abrogation de l'article L. 231-2 du même code, qui y faisait référence jusque-là.

2. La modernisation du régime des sociétés civiles de placement immobilier

Les paragraphes II et III visent essentiellement à transcrire, dans les dispositions relatives aux sociétés civiles de placement immobilier (SCPI), diverses simplifications apportées au régime du fonctionnement des sociétés commerciales. Pour mémoire, une SCPI est une structure investissant dans l'acquisition d'un parc immobilier locatif, afin de le gérer, de le valoriser et d'en partager les revenus locatifs et les autres avantages (plus-value, défiscalisation) avec tous ses actionnaires.

On distingue généralement, dans les faits :

– la SCPI de rendement, qui vise à distribuer un maximum de revenus à ses actionnaires et investit principalement dans des locaux commerciaux, bureaux, entrepôts et murs de magasins ;

– la SCPI de valorisation, qui cherche à offrir à ses actionnaires des perspectives de plus-values intéressantes à terme, à l’occasion de la liquidation de son patrimoine ;

– enfin, la SCPI de défiscalisation, qui permet à ses actionnaires de bénéficier de certains avantages fiscaux.

a) Des mécanismes d’injonction et de nullité au service d’une gouvernance plus efficace

Les 1° et 2° du II procèdent à diverses coordinations, au sein d’articles du code monétaire et financier, afin de tirer les conséquences de l’abrogation des articles L. 242-31 et L. 247-10 du code de commerce, prévue à l’article 18 de la proposition de loi.

Extrait de l’avis du Conseil d’État

« Au 1° du II, lequel apporte des modifications au chapitre IV du titre I^{er} du code monétaire et financier, la référence au premier alinéa de l’article L. 214-18 est devenue inappropriée, la rédaction de cet article ayant été modifiée par l’ordonnance n° 2011-915 du 1^{er} août 2011 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et à la modernisation du cadre juridique de la gestion d’actifs. Il convient de substituer à cette référence celle de l’article L. 214-7-3 du même code. Au fond, la modification envisagée se justifie par coordination avec l’abrogation proposée par ailleurs des articles L. 242-31 et L. 247-10 du code de commerce. »

Votre Commission a procédé à la rectification de référence suggérée par le Conseil d’État, afin de tirer les conséquences des changements de nomenclature intervenus dans le code monétaire et financier à la suite de la publication de l’ordonnance n° 2011-915 du 1^{er} août 2011 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et à la modernisation du cadre juridique de la gestion d’actifs.

Les 3° à 5° du II, quant à eux, ont plus particulièrement pour but d’instituer des procédures civiles à même de mieux garantir un fonctionnement efficace et transparent des SCPI.

Tout d’abord, le 3° complète l’article L. 214-55 du code monétaire et financier afin de prévoir que si la SCPI n’a pas souscrit un contrat d’assurance garantissant sa responsabilité civile du fait des immeubles dont elle est propriétaire, la responsabilité personnelle de ses dirigeants peut être solidairement engagée.

Le 4°, quant à lui, précise et renforce les modalités de réunion de l’assemblée générale ordinaire de la SCPI. Celle-ci interviendra dans les six mois de la clôture de l’exercice pour l’approbation des comptes et, à défaut des diligences nécessaires de la part des dirigeants, tout associé ou le parquet pourra saisir en référé le président du tribunal compétent – cette juridiction étant substituée au tribunal de commerce, sur proposition du Conseil d’État – en vue d’une injonction sous astreinte ou de la désignation d’un mandataire judiciaire à

cet effet. Parallèlement, dans la perspective de la tenue de l'assemblée générale ordinaire, toute personne intéressée pourra également demander au président du tribunal d'enjoindre sous astreinte la communication des documents nécessaires à la tenue de cette assemblée générale.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Au 4° du même II, des modifications sont apportées à l'article L. 214-73 du code monétaire et financier relatif aux assemblées générales des associés des sociétés civiles de placement immobilier (SCPI), pour imposer notamment que l'assemblée générale ordinaire se tienne une fois par an dans le délai de six mois à compter de la clôture de l'exercice. Cette disposition qui renforce les garanties des associés n'appelle pas d'observation. En revanche la deuxième phrase du 1^{er} alinéa modifié de l'article précité, qui prévoit la saisine du juge pour faire respecter, le cas échéant, l'obligation mentionnée à la première phrase, pourrait être modifiée. En effet, d'une part, dès lors que la proposition de loi n'entend pas limiter aux associés l'accès au juge et l'interdire aux commissaires aux comptes, il est préférable, comme dans les autres dispositions analogues du code de commerce modifiées par ailleurs par la présente proposition de loi, de donner ce pouvoir de saisine à « toute personne intéressée ». D'autre part, la mention, dans cette disposition législative, du tribunal de commerce, ne paraît pas nécessaire et il paraît préférable, comme dans les autres articles comportant des dispositions analogues, de se borner dans la loi à mentionner le « tribunal compétent ».

« Il est donc proposé d'écrire ainsi le début de la deuxième phrase du 1^{er} alinéa nouveau de l'article L. 214-73 : « Le ministère public ou toute personne intéressée peut saisir le président du tribunal compétent statuant en référé... ».

La dichotomie entre le droit à agir des associés, dans le premier cas, et de toute personne intéressée, dans le second, est prévue à dessein ; d'ailleurs, il existe déjà, pour les SARL par exemple, une différence entre les personnes pouvant agir en désignation d'un mandataire pour convoquer l'assemblée générale (article L. 223-27 du code de commerce) et les personnes pouvant demander la communication des documents pour cette même assemblée (article L. 238-1 du même code). Cette distinction est donc courante et s'explique par le fait que la convocation d'une assemblée est un acte beaucoup plus lourd de conséquences pour la société.

Le 5° du même II, enfin, crée un article L. 214-77-1 dans le code monétaire et financier, disposant – sur le modèle de la nouvelle rédaction de l'article L. 225-114 du code de commerce – que chaque assemblée fait l'objet d'un procès-verbal et d'une feuille de présence, à laquelle doivent être annexés les pouvoirs donnés à chaque mandataire. La sanction de l'absence de ce procès-verbal sera l'annulation des délibérations prises.

b) Des sanctions pénales réajustées

Corrélativement à l'instauration, par le paragraphe II, de mécanismes civils d'injonction de faire ou de nullité destinés à améliorer le fonctionnement des organes sociaux des SCPI, le paragraphe III réaménage les sanctions pénales en vigueur, afin d'en recentrer le champ d'application sur l'essentiel.

À l'aune de cet objectif, se trouvent plus particulièrement supprimées, les dispositions de l'article L. 231-8 du code monétaire et financier punissant d'une amende de 18 000 euros le fait, pour les dirigeants d'une société de gestion de SCPI, de ne pas se conformer aux dispositions relatives aux modalités de souscription du capital, à la responsabilité des associés, à la tenue à jour des ordres d'achat et de vente de parts, à la détermination du prix de souscription des parts et aux modalités de cession du patrimoine de la société (1°). Demeurera toutefois dans le champ de cette infraction pénale, le non-respect de la composition du capital de la société.

De même, dans le prolongement des référés en injonction de faire prévus par le III, l'article L. 231-12 du même code se trouve modifié (2°) afin de ne plus englober dans le champ de l'amende qu'il prévoit : le refus de la communication aux associés des documents nécessaires à la tenue de l'assemblée générale ordinaire ; le fait de ne pas se conformer aux dispositions prescrivant les conditions dans lesquelles doit être faite toute propagande ou publicité en vue de proposer des placements de fonds en parts de SCPI ; enfin, l'absence de réunion de l'assemblée générale ordinaire dans les six mois de la clôture de l'exercice.

Toutefois, l'amende subsistera et sera même portée de 9 000 à 30 000 euros s'agissant du fait, pour les dirigeants, de ne pas solliciter l'approbation de l'assemblée générale pour toute aliénation ou constitution de droits réels portant sur le patrimoine immobilier de la société, la souscription d'emprunts ainsi que l'inventaire, les comptes annuels et le rapport de gestion.

Enfin, plusieurs dispositions se verront purement et simplement abrogées (3°). Il en ira ainsi :

– de l'amende de 9 000 euros frappant le fait, pour tout dirigeant d'association d'émettre des obligations en violation des règles relatives à ce type d'opération et de celles prescrites à l'égard des modalités de gouvernance des associations émettant des obligations (article L. 231-2 du code monétaire et financier) ;

– de l'amende de 3 750 euros sanctionnant les dirigeants d'une SCPI n'ayant pas adressé à tout associé qui en fait la demande une formule de procuration conforme aux prescriptions fixées par décret ainsi que les projets de résolution inscrits à l'ordre du jour et le rapport du ou des commissaires aux comptes soumis à l'assemblée des associés (article L. 231-13 du même code) ;

– de l'amende de 3 750 euros à l'encontre des dirigeants de SCPI ne tenant pas de feuille de présence émarginée pour les assemblées générales et ne constatant pas les décisions de ces assemblées (article L. 231-15) ;

– de l'amende de 3 750 euros sanctionnant le non-respect de l'émission, l'exposition, la mise en vente ou en circulation, par voie d'offre au public, de bons de caisse (article L. 232-2).

3. Diverses dispositions de conséquence

Plusieurs dispositions du présent article ont une portée plus formelle que substantielle, dans la mesure où elles se bornent à procéder à des modifications liées à l'abrogation de certains articles du code de commerce ou du code monétaire et financier.

Ainsi, les 1^o, 2^o et 6^o du II tirent-ils les conséquences de l'abrogation des articles L. 242-31 et L. 247-10 du code de commerce sur les dispositions du code monétaire et financier qui listent les règles du droit commun des sociétés ne s'appliquant pas au fonctionnement des sociétés d'investissement à capital variable (SICAV), à celui des sociétés de titrisation constituées sous forme de société anonyme et à celui des sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV). Il reste que, depuis le dépôt de la proposition de loi, l'ordonnance n^o 2011-915 du 1^{er} août 2011 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et à la modernisation du cadre juridique de la gestion d'actifs a modifié le régime des organismes de placement collectif et qu'il faut en tirer les conséquences, ne serait-ce que sur un plan formel : plusieurs amendements de votre rapporteur ont été adoptés en ce sens.

De même, le 1^o *bis* du I comporte des mesures de coordination, s'agissant des conditions d'émission des obligations, rendues nécessaires par l'abrogation de l'article L. 231-2 du code de monétaire et financier au 3^o du III.

Les paragraphes IV et V, quant à eux, procèdent respectivement, à l'article L. 512-73 du code monétaire et financier, d'une part, et aux articles L. 742-7, L. 752-7 et L. 762-7 du même code, d'autre part, à la suppression de références abrogées soit par un autre article de la proposition de loi – cas de l'article L. 247-10 du code de commerce qui ne sera ainsi plus applicable aux caisses régionales et aux unions de banques coopératives et mutualistes –, soit par le présent article – cas de l'article L. 232-2 du code monétaire et financier, en application du 3^o du III, dont la portée doit effectivement se voir annihilée en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna.

Dans tous les cas, il s'agit exclusivement de dispositions de toilettage juridique poursuivant un objet de cohérence.

*

* *

La Commission adopte successivement huit amendements du rapporteur : CL 229, qui est de conséquence ; CL 230, rédactionnel ; CL 231, de cohérence ; CL 232, rédactionnel ; CL 233, de conséquence ; CL 234, rédactionnel ; CL 235, de cohérence ; CL 236, rédactionnel.

Elle en vient à l'amendement CL 165 de M. Jean-Michel Clément.

M. Alain Vidalies. L'amendement est de cohérence.

M. le rapporteur. Avis défavorable, pour des raisons déjà exposées. Nous retrouvons le débat entre la nullité impérative et la nullité facultative, cette dernière nous paraissant préférable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte successivement les amendements du rapporteur CL 238, qui est de conséquence, et CL 239, d'ordre rédactionnel.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CL 166 de M. Jean-Michel Clément.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CL 240 du rapporteur.

Elle adopte ensuite l'article 20 modifié.

Article 21

(art. L. 451-1-1, art. L. 451-1-5, art. L. 451-2-1, art. L. 621-18-2, art. L. 734-7, art. L. 744-12, art. L. 754-12, art. L. 764-12 du code monétaire et financier)

Suppression du document récapitulatif des informations fournies au cours de l'année écoulée pour les sociétés cotées sur un marché réglementé

La loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie a introduit dans le code monétaire et financier un article L. 451-1-1 qui fait obligation à certaines entreprises dont les titres sont admis aux négociations sur un marché réglementé de déposer auprès de l'Autorité des marchés financiers (AMF), après la publication de leurs comptes annuels, un document annuel d'information qui contient toutes les informations qu'elles ont publiées ou rendues publiques au cours des douze derniers mois dans l'Espace économique européen (EEE) ou dans un pays tiers pour satisfaire à leurs obligations législatives et réglementaires en matière d'instruments financiers. Mais l'article 10 de la directive 2003/71/CE du 4 novembre 2003, dite « Prospectus », pour la transposition duquel a été créé l'article L. 451-1-1 du code monétaire et financier, a été supprimé par la directive 2010/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 ⁽¹⁾.

Alors même que le droit communautaire ne l'impose plus, le document annuel d'information s'ajoute donc aujourd'hui en France aux rapports financiers annuel et semestriel que l'article L. 451-1-2 du même code impose de publier, conformément aux prescriptions de la directive 2004/109/CE du 15 décembre

(1) Article 1^{er} (point 10) de la directive 2010/73/UE modifiant la directive 2003/71/CE concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation et la directive 2004/109/CE sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé.

2004 relative à la transparence de l'information financière qui, elle, n'exige que les deux rapports financiers précités.

Le présent article a pour principal objet d'abroger l'article L. 451-1-1 du code monétaire et financier (1° du I), et d'en tirer les conséquences au sein des autres articles du même code qui y font actuellement référence (2° et 3° du I, II et III). Ce faisant, il sera ainsi mis fin à une charge redondante et inutile pour ces sociétés

Aux articles L. 451-1-5, L. 451-2-1 et L. 621-18-2 du code monétaire et financier, la référence à l'article L. 451-1-1 permet plus particulièrement de circonscrire le champ d'application de l'obligation aux sociétés cotées ayant leur siège social en dehors de l'EEE qui sont soumises à la législation sur les franchissements de seuils et sur la déclaration des opérations financières de leurs dirigeants. Ces sociétés cotées sont celles pour lesquelles l'AMF est compétente pour contrôler le document d'information annuel.

Afin que l'abrogation de l'article L. 451-1-1 ne puisse conduire à exonérer ces sociétés cotées ayant leur siège social en dehors de l'EEE de toute obligation d'information du public, le texte y substitue une référence au I de l'article L. 412-1 du code monétaire et financier (2° et 3° du I et II), ce dernier constituant le fondement légal de l'obligation d'établir un prospectus. Avec la nouvelle rédaction, ces sociétés soumises aux obligations de déclaration de franchissement de seuils et d'opérations des dirigeants verront leur prospectus soumis au contrôle de l'AMF. Cette substitution ne modifie pas, en outre, le champ d'application des obligations prévues dans la mesure où les dispositions actuelles de l'article L. 451-1-1 et celles de l'article L. 412-1 ont toutes pour critère la cotation sur un marché réglementé ou sur un système multilatéral de négociation organisé.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 167 de M. Jean-Michel Clément, visant à supprimer l'article 21.

M. Alain Vidalies. L'amendement vise à supprimer une suppression que nous avons du mal à comprendre. En d'autres termes, il tend à rétablir une disposition issue de la loi pour la confiance et la modernisation de l'économie, qui nous semblait aller dans le bon sens.

M. le rapporteur. L'article 10 de la directive 2003/71/CE du 4 novembre 2003, dite « Prospectus », pour la transposition duquel a été créé l'article L. 451-1-1 du code monétaire et financier, a été supprimé en 2010. L'article 21 de la proposition de loi tire les conséquences de cette évolution du droit européen en droit interne.

La Commission rejette l'amendement CL 167.

Puis elle adopte l'article 21 sans modification.

Article 21 bis (nouveau)

(art. L. 233-7, L. 233-9 et L. 233-14 du code de commerce et art. L. 433-3 du code monétaire et financier)

Amélioration du régime de déclarations des franchissements de seuils

Cet article additionnel résulte de l'adoption par la Commission d'un amendement de votre rapporteur.

Il vise à améliorer le régime de déclarations des franchissements de seuils en droit boursier, grâce à l'inclusion des instruments dérivés à dénouement monétaire dans le champ des titres assimilés définis à l'article L. 233-9 du code de commerce, au même titre que les instruments à dénouement physique. L'intégration de ces produits financiers complexes dans le périmètre de déclaration évitera que se multiplient les cas de montée occulte au capital ou de « contrôle rampant », constatés en France et dans de nombreux autres pays.

Cet article additionnel rejoint ainsi l'objectif poursuivi par la proposition de loi n° 695 de M. le sénateur Philippe Marini tendant à améliorer l'information du marché financier en matière de franchissements de seuils en droit boursier, enregistré à la présidence du Sénat le 29 juin 2011. Il reprend également la recommandation n° 3 formulée par le groupe de travail présidé par M. Bernard Field, membre du collège de l'Autorité des marchés financiers (AMF), dans son rapport sur les déclarations de franchissement de seuils de participation et les déclarations d'intention, publié en octobre 2008.

1. Les insuffisances du dispositif actuel de déclarations des franchissements de seuils

Le régime de déclarations des franchissements de seuils a été introduit dans la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales par la loi n° 85-705 du 12 juillet 1985 relative aux participations détenues dans les sociétés par actions. Depuis, il a été réformé à de multiples reprises par le législateur. Les dernières de ces modifications résultent de l'ordonnance n° 2009-105 du 30 janvier 2009 relative aux rachats d'actions, aux déclarations de franchissements de seuils et aux déclarations d'intention et de la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière. Depuis la codification de la loi du 24 juillet 1966, les règles législatives régissant les franchissements de seuils figurent aux articles L. 233-7 à L. 233-14 du code de commerce.

Ces dispositions imposent notamment à toute personne physique ou morale, agissant seule ou de concert, qui vient à posséder un nombre d'actions d'une société cotée ayant son siège sur le territoire français représentant plus du vingtième, du dixième, des trois-vingtièmes, du cinquième, du quart, des trois-dixièmes, du tiers, de la moitié, des deux tiers, des dix-huit-vingtièmes ou des dix-neuf vingtièmes du capital ou des droits de vote d'en informer la société concernée et les marchés, via l'AMF, dans un délai fixé par décret en Conseil d'État (actuellement fixé à quatre jours de bourse), sous peine de s'exposer à des

sanctions civiles, administratives et pénales. En cas de franchissement des seuils du dixième, des trois vingtièmes, du cinquième ou du quart du capital ou des droits de vote, l'acquéreur est également obligé de déposer une déclaration d'intentions, c'est-à-dire de déclarer les objectifs qu'il a l'intention de poursuivre au cours des six mois à venir. Ces obligations s'imposent en cas de franchissements à la hausse comme à la baisse.

Lors de la réforme opérée par l'ordonnance du 30 janvier 2009 précitée, le périmètre de déclaration a été élargi à certains produits dérivés, qui ont été considérés comme des titres assimilés à des actions, assurant ainsi la transposition de la directive 2007/14/CE portant modalités d'exécution de certaines dispositions de la directive 2004/109/CE (dite « directive transparence ») ⁽¹⁾.

Toutefois, la réforme de 2009 n'a pas procédé à l'assimilation totale recommandée par le groupe de travail de l'AMF précité, dont le rapport préconisait que « *les instruments financiers à terme à dénouement monétaire procurant une exposition économique aux actions d'un émetteur devraient être assimilés aux participations détenues dans le capital de ce même émetteur : contrats d'échange d'actions (equity swaps), contrats avec paiement d'un différentiel (CFD) et tout accord ayant un objet ou un effet équivalent* », au motif que « *seule l'assimilation de ces instruments aux actions permet de donner une image fidèle de l'ensemble de l'exposition économique réellement détenue au capital de l'émetteur, toute autre approche étant susceptible de donner lieu à contournement, ne serait-ce que par le biais de la segmentation des participations* ».

Le Gouvernement, dans l'ordonnance du 30 janvier 2009 précitée, a préféré mettre en place un double régime de déclaration des titres assimilables à des actions, communément appelée déclaration « en dur », et d'information dite « séparée » pour les autres titres. Aux termes de l'article L. 233-9 du code de commerce, dans sa rédaction actuelle, sont ainsi assimilés aux actions et droits de vote soumis à la déclaration « en dur » :

– les actions ou les droits de vote possédés par d'autres personnes pour le compte de cette personne, des sociétés que contrôle cette personne, ou par un tiers avec qui cette personne agit de concert ;

– les actions déjà émises ou les droits de vote non détenus par le déclarant, mais qu'il est en mesure d'acquérir, immédiatement ou à l'échéance et de sa seule initiative, en vertu d'un accord ou d'un instrument financier, à condition que celui-ci soit réglé exclusivement par livraison physique ou, au choix de cette personne uniquement, soit en espèces soit en actions. Cette disposition couvre en particulier

(1) Directive 2007/14/CE de la Commission du 8 mars 2007 portant modalités d'exécution de certaines dispositions de la directive 2004/109/CE sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé.

les options inconditionnelles d'actions (« *calls* »⁽¹⁾), les contrats à termes fermes⁽²⁾ « *futures* » cotés et « *forwards* » de gré à gré) et la plupart des « *warrants* »⁽³⁾.

L'information séparée prévue par le I de l'article L. 233-7 du code de commerce porte, quant à elle, sur :

– les titres qui donnent accès aux actions à émettre et aux droits de vote qui y sont liés, ce qui couvre les titres hybrides tels que les bons de souscription d'actions et les obligations convertibles, échangeables ou remboursables en actions nouvelles ;

– les actions ou les droits de vote qui peuvent être acquis par le déclarant en vertu d'un accord ou d'un instrument financier, à condition que le dénouement physique (la livraison des actions) ne dépende pas de la seule initiative du déclarant, ce qui inclut notamment les options dites « à barrière activante »⁽⁴⁾ (ou « désactivante ») et certains « *warrants* » ;

– les actions sur lesquelles portent des accords ou des instruments financiers qui se dénouent exclusivement en numéraire et qui ont pour le déclarant le même effet économique que s'il les détenait, ce qui vise principalement les dérivés à règlement monétaire qui procurent une position longue sur les actions, en particulier les contrats avec paiement d'un différentiel (contrats sur différence, dits « CFD »⁽⁵⁾), les contrats financiers d'échange sur actions (« *equity swaps* »)⁽⁶⁾ et tout produit structuré indexé (et non diversifié) sur les actions de l'émetteur.

(1) Le « *call* » représente un droit (et non une obligation) d'acheter un actif sous-jacent (actions, obligations, indices boursiers...). Il se caractérise par un prix d'exercice. Il s'agit du prix auquel l'acheteur d'un « *call* » peut acheter le sous-jacent. L'échéance correspond à la date limite d'exécution du droit.

(2) Un contrat à terme permet d'acheter ou de vendre une quantité donnée d'un actif sous-jacent, à une date prédéterminée et à un prix fixé à l'avance. On distingue deux types de contrat à terme : les contrats « *futures* » et les contrats « *forwards* ». Les « *futures* » sont négociés sur un marché organisé et centralisé. Les « *forwards* » s'échangent sur un marché de gré à gré.

(3) Les « *warrants* » (ou « bon d'option ») sont des instruments spéculatifs émis par des établissements de crédit qui permettent d'acheter (« *call warrant* ») ou de vendre (« *put warrant* ») une valeur (action, obligation, indice, etc.) à un prix et à une échéance donnés.

(4) L'option à barrière activante (« *knock-in option* ») a une valeur à l'échéance dépendant du fait que le sous-jacent atteigne ou non un certain niveau de cours dit barrière, pendant la durée de vie de l'option. L'option n'est active que si elle atteint la barrière, et, dans ce cas, à l'échéance sa valeur est la même qu'une option standard. L'option à barrière désactivante (« *knock-out option* ») fonctionne de la même manière que l'option à barrière activante sauf que l'option à barrière est désactivée lorsque l'actif sous-jacent atteint un certain niveau.

(5) Un CFD est un accord (contrat) stipulant que la différence, gain ou perte, résultant de la transaction sera créditée ou débitée sur le compte de l'acquéreur. Les CFD permettent de participer aux fluctuations du sous-jacent sans détenir ou emprunter le sous-jacent (actions, indices, matières premières, devises...). Le CFD réplique le mouvement du prix du sous-jacent mais ne donne pas lieu au transfert de propriété des titres.

(6) Un contrat d'échange sur actions (« *equity swap* » ou « *equity linked swap* ») permet de percevoir la performance d'une action ou d'un indice, selon une fréquence prédéterminée et moyennant le paiement d'un flux d'intérêts. Le dénouement du contrat peut se faire en espèces par le paiement du gain ou de la perte à l'échéance (« *cash-settled equity swap* »), cette exposition synthétique permettant de spéculer sur une hausse ou de se couvrir contre la variation de l'action ou indice de référence. Le contrat peut

En l'état du droit, les instruments dérivés à dénouement monétaire sont donc hors du champ d'assimilation défini à l'article L. 233-9 du code de commerce. Ils ne font l'objet d'une information (séparée) qu'à condition que leurs bénéficiaires franchissent un des seuils déclaratifs légaux. En conséquence, un actionnaire peut détenir des instruments dérivés à dénouement monétaire sans avoir l'obligation de le révéler au marché, pour autant que sa détention, calculée selon les règles d'assimilation, reste inférieure au premier seuil déclaratif de 5 %.

L'actualité récente sur les marchés financiers a démontré les insuffisances de ce dispositif. Le 27 octobre 2010, la société LVMH a ainsi déclaré à l'AMF avoir franchi à la hausse trois seuils de détention du capital et deux seuils de détention des droits de vote de la société Hermès International. LVMH détenait, depuis le 24 octobre 2010, 17,07 % du capital et 10,74 % des droits de vote d'Hermès. Cette acquisition a été réalisée en recourant à des contrats d'échange sur actions, conclus au premier semestre de 2008, dont le dénouement, initialement prévu en numéraire, a finalement été réalisé par livraison physique des actions sous-jacentes, grâce à la conclusion d'un avenant avec les banques contreparties. Dans une déclaration d'intention du même jour, LVMH a précisé notamment ne pas agir de concert avec un tiers et ne pas envisager de prendre le contrôle d'Hermès ou de déposer une offre publique d'acquisition, son investissement présentant un « *caractère stratégique et de long terme* ». Le 21 décembre 2010, LVMH a annoncé détenir 20,2 % du capital et 12,73 % des droits de vote d'Hermès. Dans une autre affaire récente, le 13 décembre 2010, la commission des sanctions de l'AMF a infligé à la société Wendel et au président du directoire de cette société à l'époque des faits une sanction pécuniaire de 1,5 million d'euros chacun pour défaut d'information du marché sur la préparation de la montée de Wendel au capital de Saint-Gobain. D'autres exemples de montée occulte au capital par le biais d'instruments dérivés se sont produits en Allemagne (affaires *Porsche/Volkswagen* et *Continental/Schaeffler*), au Royaume-Uni (affaires *Philip Green/Marks & Spencer* et *BAE Systems/Alvis*) et aux États-Unis (*CSX Corp.*).

Dans ce contexte, il existe aujourd'hui un consensus sur la nécessité de réformer le régime de déclarations des franchissements de seuils, en France comme dans les autres États membres, comme le souligne notamment le rapport d'évaluation de la « directive transparence », réalisé pour le compte de la Commission européenne par deux cabinets de conseil, publié en juin 2010. Sans attendre la révision de cette directive, plusieurs de nos partenaires européens ont d'ailleurs déjà introduit dans leur législation un régime d'assimilation totale : c'est le cas au Royaume-Uni, au Portugal et en Allemagne.

C'est pour l'ensemble de ces raisons qu'il est proposé de réformer le régime des déclarations de franchissements de seuils.

également prévoir, dès l'origine ou par avenant, un dénouement physique par livraison des titres sous-jacents.

2. Le dispositif proposé

Le dispositif proposé s'inspire largement de la proposition de loi déposée par M. le sénateur Philippe Marini, dont il s'écarte cependant sur certains points.

Il poursuit les objectifs suivants :

– suppression de l'information séparée au bénéfice de l'assimilation des instruments à dénouement monétaire et donc de leur inclusion dans le champ de la transparence en matière de franchissements de seuils ;

– renforcement de la déclaration d'intention par l'obligation pour l'entreprise qui franchit un seuil de déclarer ses intentions concernant les instruments dénouables qu'elle détient. Cette mesure vise à éviter un dénouement inattendu en titres d'instruments dénouables en actions ou en numéraire ;

– mise en place d'une nouvelle déclaration pour informer de la modification de la participation entre les différents types d'instruments : cette mesure permettra d'informer le public du niveau de contrôle réel d'une entreprise résultant de l'augmentation des droits de vote effectivement possédés à l'occasion d'un tel dénouement. Le règlement général de l'AMF précisera les conditions de cette déclaration.

À ces fins, le I du présent article modifie le I et le VII de l'article L. 233-7 du code de commerce et crée un VI *bis* afin :

– de supprimer l'information séparée sur certains instruments financiers réglés en espèces, qui est aujourd'hui uniquement prévue lors du franchissement d'un seuil « en dur », et serait désormais couverte par le nouveau régime d'assimilation ;

– d'adapter le régime de déclaration d'intention, prévu par le VII de l'article L. 233-7 précité, à la gamme diversifiée des produits dérivés auxquels le déclarant est, le cas échéant, partie. Ce dernier doit ainsi préciser ses intentions sur le dénouement de ces instruments ou accords ;

– de prévoir, dans des conditions déterminées par le règlement général de l'AMF, que l'actionnaire effectue une nouvelle déclaration de franchissements de seuils en cas de modification du mode de détention ou de dénouement de ces titres.

Le II du présent article complète, par voie de conséquence, l'article L. 233-9 du code de commerce, relatif au champ de l'assimilation, pour intégrer dans le nouveau périmètre de déclaration les contrats ou instruments financiers réglés en numéraire, tels que les « *CFD* » ou les « *equity swaps* », qui ont un effet économique similaire à la possession des titres de l'émetteur. Le règlement général de l'AMF précisera les conditions d'appréciation de cet effet économique.

Le III apporte, par voie de conséquence, les modifications nécessaires à l'article L. 233-14 du même code, afin que ces nouvelles obligations fassent l'objet des mêmes sanctions civiles que les obligations actuellement en vigueur. D'une manière générale, les nouvelles obligations prévues seront soumises au même régime de sanctions que les obligations actuelles. Les quatre sanctions de droit commun seront donc applicables : deux types de sanctions civiles (privation automatique des droits de vote, privation judiciaire de ces droits), une sanction administrative (amende décidée par la commission des sanctions de l'AMF) et une sanction pénale (amende pouvant s'élever à 18 000 euros).

Le IV modifie l'article L. 433-3 du code monétaire et financier afin que les instruments à dénouement monétaire soient exclus du calcul du seuil de détention entraînant le déclenchement de l'offre publique d'achat obligatoire. Sur ce point, le dispositif proposé s'écarte donc de celui retenu dans la proposition de loi de M. le sénateur Philippe Marini, précitée.

En effet, il semble préférable à votre rapporteur de ne pas aligner le périmètre des titres pris en compte pour les déclarations des franchissements de seuils avec celui du régime des offres publiques obligatoires. Les deux mécanismes obéissent à des logiques différentes : les déclarations de franchissements de seuils visent à informer le marché, tandis que le mécanisme de l'offre publique d'achat obligatoire vise à offrir une porte de sortie aux actionnaires minoritaires en cas de modification substantielle de leurs paramètres d'investissement, résultant d'un changement de contrôle⁽¹⁾. Plusieurs opérateurs économiques, tels que l'Association des marchés financiers (AMAFI), l'Association nationale des sociétés par actions (ANSA) et la Fédération bancaire française (FBF), font ainsi valoir qu'un alignement des périmètres conduirait à déclencher une offre du seul fait d'une détention qui resterait virtuelle, et même dans certains cas improbables.

Le V prévoit une entrée en vigueur six mois après la publication de la présente loi, afin de permettre une adaptation des acteurs financiers à ces nouvelles dispositions.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 297 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement prévoit d'améliorer le régime français de franchissement de seuils. À la fin de 2010, LVMH a pu monter de manière occulte dans le capital d'Hermès sans le déclarer au marché, en recourant

(1) Voir, en ce sens, Frank Martin Laprade, « Commentaires sur la proposition de loi du sénateur Marini incluant les equity swaps dans le calcul des franchissements de seuils », Bulletin Joly Sociétés, octobre 2011, p. 837.

à une catégorie particulière d'instruments dérivés, les *equity swaps*, ou contrats d'échange sur actions. Pour permettre aux sociétés de se défendre face à un actionnaire qui avance masqué, nous proposons d'inclure les instruments dérivés à dénouement monétaire dans le champ des titres assimilés tel qu'il est défini à l'article L. 233-9 du code de commerce.

La Commission adopte l'amendement CL 297.

Article 22

(art. L. 112-2, art. L. 114-53 du code de la mutualité)

Interdiction sous astreinte d'une référence illicite au statut mutualiste

Une société mutuelle est, en droit français, une personne morale de droit privé à but non lucratif, immatriculée au registre national des mutuelles et soumise aux dispositions du code de la mutualité.

Ce type de sociétés a en commun avec les sociétés coopératives ou les associations que leurs clients – et, quelquefois, leurs employés – sont en même temps des associés. Par conséquent, ces sociétés se distinguent principalement d'un service public, d'une société commerciale et d'un organisme caritatif ou humanitaire en ce qu'elles n'apportent de service, d'assistance ou de secours qu'à leurs propres membres et cela dans la limite de leur participation.

Un certain nombre de sociétés d'assurances commerciales utilisent abusivement le terme « mutuelle » pour désigner les contrats d'assurance complémentaires santé qu'elles commercialisent.

Pour prémunir les souscripteurs de ces pratiques, le code de la mutualité prescrit aux mutuelles, unions et fédérations, à son article L. 112-2, de mentionner dans leurs statuts, règlements et contrats, publicités ou tous autres documents qu'elles sont régies par les dispositions du droit mutualiste. Il interdit, en outre, de donner toute appellation comportant les termes « mutuel », « mutuelle », « mutualité » ou « mutualiste » à des organismes qui ne sont pas régis par le code de la mutualité, sous réserve des dispositions législatives, notamment du code des assurances, qui autorisent les entreprises d'assurance à utiliser le terme de « mutuelle » en lui associant celui d'« assurance ».

Le I du présent article entend conforter l'effectivité de ces dispositions en les complétant par un mécanisme d'injonction sous astreinte par le président du tribunal, statuant en référé. Ces mesures se verront amplifiées par la publication sur tous types de supports ou l'affichage, le cas échéant, du jugement aux frais de l'organisme en tort.

Corollaire de l'introduction de cette procédure, l'article L. 114-53 du même code se trouve, quant à lui, supprimé par le II. Il punit les entorses aux prescriptions de l'article L. 112-2 d'une amende de 30 000 euros. Un tel montant apparaît incohérent au regard de celui des amendes encourues actuellement par les

contrevenants à des interdictions similaires s'agissant de l'usurpation de la qualité de société coopérative (de 3 750 à 4 500 euros). Le principe même de l'amende est surtout inadapté, dans la mesure où il ne garantit aucunement la cessation rapide des faits reprochés.

*La Commission **adopte** successivement les amendements du rapporteur CL 241, qui est rédactionnel, CL 242, qui est de précision, et CL 243, lui aussi rédactionnel.*

*Elle **adopte** l'article 22 **modifié**.*

Après l'article 22

La Commission examine l'amendement CL 85 de M. Émile Blessig.

M. Émile Blessig. L'amendement suscitera sans doute une discussion.

L'article 726 du code général des impôts, modifié par la loi de finances rectificative pour 2011, prévoit que les cessions de participation dans des personnes morales à prépondérance immobilière réalisées à l'étranger devront être constatées par acte reçu en la forme authentique par un notaire exerçant en France.

La mesure, qui se justifie par le désir de lutter contre la fraude fiscale, est sujette à caution puisqu'elle n'est assortie d'aucune sanction et qu'elle va à l'inverse de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Le fait d'ajouter des formalités administratives, comme le recours à un acte authentique, de surcroît par un notaire exerçant en France, peut dissuader les non-résidents d'investir en France, ce qui entrave en un sens la libre circulation des capitaux. Dans un arrêt de mai 2011, la Cour de justice de l'Union a jugé certaines formalités disproportionnées au regard de l'objectif de lutte contre la fraude fiscale.

L'amendement prévoit un dispositif plus simple et plus efficace : serait inopposable toute cession de droits sociaux qui ne serait pas réalisée ou constatée par un acte enregistré en France. Le dispositif présente l'avantage d'être assorti d'une sanction, l'inopposabilité, dans l'hypothèse où la cession ne serait pas constatée ou réalisée par un acte enregistré en France. En outre, il permettra de lutter efficacement contre la fraude fiscale.

M. le rapporteur. Le sujet est complexe. L'amendement CL 85 mériterait d'être examiné par le rapporteur général de la commission des Finances. En outre, à supposer qu'il existe un problème de cohérence par rapport au droit européen, cette difficulté subsisterait puisque l'amendement maintiendrait un régime spécifique pour les cessions de parts de sociétés civiles immobilières qui s'effectuent à l'étranger.

Je suggère donc à M. Blessig de retirer l'amendement pour nous laisser, dans les quinze jours qui viennent, la possibilité de procéder aux vérifications qui

s'imposent. Il pourra être réexaminé dans le cadre de la réunion prévue à l'article 88 du Règlement.

M. Émile Blessig. Je ne nie pas la nécessité d'un débat général, mais je ne vois pas en quoi le retrait de l'amendement faciliterait ce travail d'approfondissement.

La Commission rejette l'amendement CL 85.

Article 23

(art. 10, art. 15, art. 17, art. 19, art. 31, art. 32, art. 36, art. 38 de la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 portant statut des sociétés coopératives ouvrières de production, art. 19 *octies*, art. 19 *terdecies* de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, art. 81 *ter*, art. 237 *bis* A du code général des impôts, art. L. 3323-3 du code du travail)

Modernisation du fonctionnement des sociétés coopératives ouvrières de production et des sociétés coopératives d'intérêt collectif

Cet article comporte un ensemble de mesures destinées à améliorer le fonctionnement et à renforcer l'attractivité des sociétés coopératives ouvrières de production (SCOP) et des sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC).

1. SCOP et SCIC : deux piliers du secteur coopératif

Le secteur coopératif pèse, en France comme dans l'Union européenne, un poids économique considérable. Dans notre pays, 21 000 entreprises représentant près d'un million de salariés s'inscrivent dans ce cadre, tandis que l'Union européenne recense 123 millions de coopérateurs et 160 000 coopératives qui emploient 5,4 millions de salariés.

Le statut coopératif se décline de multiples manières. En son sein, les SCOP et les SCIC occupent une place non négligeable.

a) Les SCOP

Les SCOP sont formées par des travailleurs de toutes catégories ou qualifications professionnelles, associés pour exercer en commun leur profession dans une entreprise qu'ils gèrent directement ou par l'intermédiaire de mandataires désignés par eux ou en leur sein. Elles sont régies par la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 et, à titre subsidiaire et complémentaire, par la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération ainsi que par le livre II du code de commerce.

Les SCOP concernent aujourd'hui en France des secteurs d'activités très diversifiés et des entreprises de toutes tailles, de la TPE à la grande entreprise de plusieurs centaines de salariés, à l'instar du Groupe Chèque déjeuner, ou d'Acome (plus de 1 200 salariés). Quelque 2 000 SCOP emploient 40 000 salariés – dont 60 % sont associés – et engendrent un chiffre d'affaires de plus de 3 milliards

d'euros. Les services représentent 46 % des SCOP et 40 % des emplois (services matériels comme le transport, le nettoyage, la restauration, et services intellectuels dans l'éducation, le conseil, la santé, la culture, notamment) ; le BTP représente, quant à lui, près du tiers des emplois.

La taille moyenne des SCOP – 21 salariés – tend à s'accroître : après une phase de fort renouvellement par la création d'entités de petite taille, on assiste aujourd'hui à un renforcement des sociétés de taille moyenne, de 10 à 50 salariés.

La particularité de ces sociétés s'exprime également dans le partage des bénéfices : les SCOP n'en consacrent qu'une part minimale (12 %) à la rémunération du capital, alors que le reste est soit mis en réserve et investi (44 %), soit redistribué aux salariés sous forme de participation (44 %).

Au-delà de leur secteur d'activité, ces coopératives s'inscrivent de plus en plus dans la dynamique des territoires, du fait de l'essor de leurs activités afférant à l'insertion, à la formation et au conseil, et aussi de leur ancrage territorial appuyé par leurs réserves impartageables. À ce titre, elles occupent une place importante dans le maillage économique et doivent faire l'objet d'une attention bienveillante du législateur.

b) Les SCIC

Proposé en mars 1999 par le Conseil supérieur de la coopération dans un rapport intitulé « *Le statut coopératif : support de l'entreprise à but social* », le statut de SCIC a été créé par l'article 36 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001. Il a pris place au sein du titre II *ter* de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération.

Chaque SCIC s'apparente à une société anonyme ou une SARL à capital variable régie, sous réserve de dispositions particulières, par le code de commerce. Elle a pour objet la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif, qui présentent un caractère d'utilité sociale. De ce fait, elle répond à des besoins collectifs non couverts ou insuffisamment couverts par le marché.

Les associés peuvent être aussi bien des salariés, que des usagers, des bénévoles, des collectivités publiques ou toute personne physique ou morale contribuant à l'activité de la coopérative. En l'état actuel de la loi de 1947, les SCIC sont soumises à un agrément administratif, délivré par l'autorité préfectorale du lieu de siège pour une durée de cinq ans renouvelable. À cet effet, le préfet tient compte de la contribution de chaque coopérative sollicitant son agrément à la satisfaction de besoins émergents, à l'insertion sociale et professionnelle, au développement de la cohésion sociale et à l'accessibilité aux biens et services produits.

Au 31 mai 2011, 189 SCIC agréées étaient en activité sur le territoire national.

2. Des mesures qui visent un seul et même objectif : dynamiser ces types de sociétés pour les valoriser davantage

Les différents paragraphes de cet article de la proposition de loi visent à fluidifier le fonctionnement des SCOP et des SCIC pour asseoir un peu plus leur utilité dans le paysage économique national. En filigrane, l'objectif est de favoriser leur création, leur expansion et le développement des emplois en leur sein.

a) Les assouplissements apportés au régime des SCOP

Les paragraphes I et IV, ainsi que les 1° et 3° du paragraphe III portent divers aménagements au régime juridique et fiscal applicable aux SCOP.

• Le renvoi aux statuts du soin de définir les cas de maintien de la qualité d'associé en cas de rupture du contrat de travail

En premier lieu, le 1° du I vise à prévoir que toute rupture du contrat de travail entraîne la perte de la qualité d'associé, à défaut de stipulation contraire des statuts.

En l'état, la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 énonce, en son article 10, les événements qui, sauf stipulations contraires des statuts, entraînent la perte de la qualité d'associé, à savoir : la démission ; le licenciement pour cause réelle et sérieuse ; la renonciation volontaire. L'article 11 énumère, à l'inverse, les événements qui n'entraînent pas la perte de la qualité d'associé : la mise à la retraite ; le licenciement pour cause économique ; l'invalidité provoquant l'inaptitude au travail. Or, cette définition stricte des conditions de perte ou de maintien de la qualité d'associé ne vise pas tous les modes de rupture, comme la rupture conventionnelle, qui n'est pas mentionnée.

Il résultera de l'aménagement auquel il est procédé une clarification du régime des SCOP.

• La suppression de l'exigence d'antériorité du contrat de travail consenti à un administrateur de SCOP et l'amélioration des garanties pour les dirigeants

Dès la constitution d'une SCOP, les deux tiers des dirigeants doivent en être également salariés. Il reste que ce principe, posé à l'article 15 de la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978, entre en conflit avec les dispositions du code de commerce qui imposent que le contrat de travail des administrateurs soit antérieur à la date de leur nomination en qualité de mandataire social.

Si, au cours de la vie de la société, la loi du 19 juillet 1978 ouvre la possibilité pour tout associé-salarié d'être nommé en tant que mandataire social, il en va différemment, en revanche, lors de la création de la société. Dans cette dernière hypothèse, les associés ne peuvent bénéficier d'un contrat de travail antérieur et ainsi devenir administrateurs.

La modification apportée à l'article 15 de la loi du 19 juillet 1978 par le 2° du I rendra inapplicable aux administrateurs salariés des SCOP la condition d'antériorité du contrat de travail par rapport au mandat social qui est posée par le code de commerce, sans pour autant remettre en cause le régime de cumul d'un contrat de travail et d'un mandat social (fonctions et rémunérations distinctes, notamment). Les sociétés coopératives ouvrières de production y gagneront en termes de gouvernance d'entreprise et leurs dirigeants en terme de sécurité juridique.

De même, le 3° du I complète-t-il l'article 17 de la même loi afin de permettre que le dirigeant d'une SCOP, assimilé à un salarié, puisse prétendre à l'indemnité de départ à la retraite prévue par la convention collective dont il relève. En effet, si l'article 17 de la loi de 1978 prévoit qu'en cas de révocation, sauf faute grave, et de non-renouvellement du mandat ou en cas de cessation de l'entreprise, le délai, le congé et l'indemnité auxquels les dirigeants de coopératives ouvrières de production peuvent avoir droit sont ceux prévus par la convention collective applicable à l'activité principale de la société, rien n'est prévu en matière d'indemnités de départ à la retraite. Il s'agit donc de combler cette lacune.

• L'ouverture du remboursement du capital dans la limite du quart du montant le plus élevé atteint depuis la constitution de la société

En application de l'article 29 de la loi du 19 juillet 1978, les SCOP ont la faculté de rembourser les parts aux associés qui ne sont pas employés dans l'entreprise. Pour parer les risques que fait peser sur le capital cette faculté de remboursement, l'article 31 de la même loi fixe un plancher et prévoit que la somme au-dessous de laquelle le capital ne saurait être réduit par le remboursement de la valeur nominale des parts sociales ne saurait être inférieure à la moitié du capital le plus élevé atteint depuis la constitution de la société.

Dans les faits, ces dernières dispositions obèrent la fonction de garantie assurée par les réserves des sociétés coopératives ouvrières de production, dont la moyenne est 4,7 fois plus élevée que le montant du capital (plus d'un milliard d'euros de réserves dans ces sociétés au 31 décembre 2009, contre un montant global de capital légèrement supérieur à 220 millions d'euros). Or, avant d'être modifié, le plancher initialement fixé par la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération correspondait au quart du montant du capital le plus élevé atteint depuis la constitution de la société.

Le 5° du I tend à revenir à cet état antérieur des choses. L'objectif est de fluidifier les remboursements aux associés sans porter préjudice à la solidité financière de SCOP dont les réserves doivent mieux être prises en compte pour la garantie des tiers.

• **Le retrait des plus-values de cession d'actifs des excédents nets de gestion**

La définition des excédents nets de gestion retenue par la loi de 1978 utilise la distinction entre plus-values à long terme – concernant des actifs entrés au bilan depuis plus de deux ans –, soumises à une imposition réduite si elles sont portées à un compte de réserves exceptionnelles, et plus-values à court terme, entrant dans le bénéfice taxé au taux normal.

Partant du principe que les plus-values constatées lors de la cession d'éléments de l'actif immobilisé entraînent une augmentation du patrimoine propre de la SCOP, sans relation avec l'activité professionnelle et l'engagement financier de ses membres, le législateur avait considéré pertinent de conserver ces plus-values en réserves impartageables. Or, les modifications ultérieurement apportées par la loi fiscale dans la définition de la nature des plus-values et de leur imposition ont conduit à traiter toutes les plus-values de SCOP comme des excédents ordinaires, répartis pour moitié à la participation et pour moitié aux réserves, gonflant ainsi le passif à moyen terme.

Le 6° du I vise à remédier à cet inconvénient. Les aménagements apportés à l'article 32 de la loi du 19 juillet 1978 permettront notamment :

– de tenir compte de l'équilibre à long terme des bilans en revenant à l'affectation des plus-values à une réserve exceptionnelle ;

– de ne pas étendre cette obligation aux cessions de tous les actifs immobilisés, et en particulier aux plus-values sur les ventes de matériels d'occasion, qui peuvent être considérées comme des opérations normales de la gestion ou des prolongements naturels de la réalisation de l'objet social, et de la réserver en conséquence aux plus-values sur la cession d'actifs immobiliers, de titres de participation, de fonds de commerce ou de branches d'activités.

• **L'actualisation du mécanisme et des plafonds de souscription de parts réservées aux salariés**

Enfin, les 7° et 8° du I procèdent, au sein des articles 36 et 38 de la loi du 19 juillet 1978, à une mise en cohérence de l'exigence de rapport préalable du commissaire aux comptes avant l'émission, par une SCOP constituée sous forme de SARL, de parts sociales destinées exclusivement à être souscrites par les salariés avec l'absence d'exigence légale de désignation d'un commissaire aux comptes dans ces mêmes SCOP lorsqu'elles ne dépassent pas deux des seuils suivants : un total de bilan de 1,55 million d'euros, un chiffre d'affaires hors taxes de 3,1 millions d'euros et 50 salariés.

Le 4° du I, quant à lui, tire les conséquences de cette mise en cohérence au niveau des renvois opérés par l'article 19 de la loi de 1978, fixant le régime de désignation des commissaires aux comptes dans les SCOP.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« L'article 23 modifie huit articles de la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 portant statut des sociétés coopératives ouvrières. L'article 19 de cette loi, qui précise les cas de recours obligatoire aux commissaires aux comptes, comporte la mention de l'article 26 de la même loi qui a été abrogé par la loi du 14 juillet 1992. Le 4° du I. de l'article 23 de la proposition de loi pourrait tenir compte de cette abrogation en indiquant : « 4° À la fin du dernier alinéa de l'article 19, les références : « des articles 26, 26 ter et 35 à 44 », sont remplacées par la référence : « de l'article 26 ter » ; ».

Parallèlement, les 1° et 3° du III actualisent – après trente-six ans de constance – le barème du plafond de déductibilité fiscale des prélèvements opérés sur les salaires à l'occasion de la souscription de parts sociales émises par les SCOP et destinées exclusivement à leurs salariés, d'une part, et des dotations à la provision pour investissement pour le financement d'actions de formation juridique, économique et financière des représentants de salariés, d'autre part.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Au III, la modification du 1° de l'article 81 ter du code général des impôts renvoie à des dispositions abrogées par la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale. Il y a donc lieu de rédiger en conséquence l'ancien 2° de cet article. »

Compte tenu des observations du Conseil d'État, votre Commission a, sur proposition de votre rapporteur, saisi l'opportunité de l'examen de ce texte pour toiletter l'article 81 ter du code général des impôts, dont le 1 se réfère à des dispositions qui n'existent plus depuis la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale. Un amendement a donc été adopté afin de mettre à jour le droit applicable (b du 1° du III).

Sur le fond, ces aménagements sont destinés à permettre aux SCOP constituées sous forme de sociétés à responsabilité limitée, de recourir pleinement au mécanisme de souscription réservé aux salariés. D'autre part, ils devraient inciter ces mêmes sociétés à se développer en procédant à des augmentations de capital réservées à leurs salariés.

• Rendre aux SCOP la possibilité d'employer toute leur participation en parts sociales

La loi n° 2006-1770 du 30 décembre 2006 pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié et portant diverses dispositions d'ordre économique et social a prévu que les accords de participation conclus ou modifiés à partir du 1^{er} janvier 2007 ne pourraient plus stipuler l'emploi de la participation qu'en versements à un plan d'épargne ou en créances sur l'entreprise. Par la suite, la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites a imposé aux entreprises dont les accords sont antérieurs au 1^{er} janvier 2007 de les mettre en conformité avec les règles d'affectation issues de la loi du 30 décembre 2006, au plus tard le 1^{er} janvier 2013.

L'emploi en parts de capital n'est donc plus permis qu'en passant par un plan d'épargne qui, en tout état de cause, est une source de complication et de coûts supplémentaires. Avec le recul, ces inconvénients apparaissent rédhibitoires.

Le IV modifie donc l'article L. 3323-3 du code du travail afin de rétablir les conditions antérieures à 2006 en matière d'emploi de la participation dans les coopératives ouvrières de production, en parts sociales ou en compte courants.

b) Vers une plus grande attractivité des SCIC

Le II ainsi que les 2° et 4° du III concernent, pour leur part, les SCIC. Ils poursuivent également un but de modernisation du régime applicable à ces sociétés, dont l'instauration est plus récente que les SCOP.

• Des conditions de création facilitées

La loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, telle que modifiée par la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001, prévoit, en son article 19 *terdecies* que les SCIC doivent être agréées par une décision administrative. Le décret n° 2002-241 du 21 février 2002 relatif à la société coopérative d'intérêt collectif a confié cette mission au préfet du département du siège social. Chaque société est immatriculée par le greffier au registre du commerce et des sociétés sur présentation de l'agrément préfectoral.

Initialement, cet agrément préalable avait été prévu parce qu'il était envisagé d'octroyer aux SCIC des particularités fiscales qui auraient justifié un contrôle *a priori*. Le fait est que ces particularités ne leur ont finalement pas été reconnues, ce qui remet en cause le bien-fondé dudit agrément.

L'abrogation de l'article 19 *terdecies* de la loi du 10 septembre 1947 par le 2° du II conduira à l'abandon de l'exigence d'agrément préalable. En tout état de cause, le contrôle *a posteriori* exercé par l'administration fiscale restera effectif.

Une telle mesure est de nature à encourager la création de sociétés coopératives d'intérêt collectif. Il faut rappeler que ces sociétés permettent d'associer, au nom de l'intérêt collectif, des partenaires privés et publics à fort ancrage territorial, dont les projets veillent à utiliser les ressources et les compétences locales et à favoriser l'innovation sociale et économique par la mise en synergie de différents types d'acteurs. Ce type de sociétés, à mi-chemin entre le tout privé et le tout public, permet de créer ou de maintenir bon nombre d'activités qui disparaîtraient ou n'existeraient pas sans un partenariat décloisonné au niveau local.

• Des modalités de fonctionnement simplifiées

Le 1° du II vise à modifier le texte de l'article 19 *octies* de la loi du 10 septembre 1947 de façon à clarifier les règles de détermination des quorums et

à confirmer le caractère facultatif de la tenue d'une assemblée spéciale des collègues.

Si chaque associé dispose d'une voix pour les votes en assemblée générale, les statuts ont la possibilité de prévoir que les associés sont répartis, en fonction de leur participation à l'activité de la coopérative ou de leur contribution à son développement, en trois ou plusieurs collèges. Les statuts peuvent alors déterminer le nombre de voix détenues par les collègues, à la condition toutefois que ce nombre ne soit pas, pour un seul collègue, supérieur à 50 % ou inférieur à 10 % du total des droits de vote. Ces collègues ne sont qu'un moyen de pondération des votes au sein de l'assemblée générale et ils peuvent prendre part aux délibérations de cette assemblée générale sans que soit tenue préalablement une assemblée spéciale, ce que le texte de loi ne précise pas expressément.

Par ailleurs, alors que dans les sociétés relevant du droit commun, les quorums sont déterminés par rapport au nombre de parts détenues par les associés, ces derniers sont généralement déterminés, dans les sociétés coopératives, par rapport au nombre d'associés présents ou représentés à une assemblée générale, ce que le texte en vigueur n'indique pas non plus expressément.

La modification touchant l'article 19 *octies* de la loi du 10 septembre 1947 lève opportunément ces deux imprécisions.

L'autre aménagement du fonctionnement des SCIC, par les 2° et 4° du III, touchait initialement au code général des impôts.

L'article 19 *nonies* de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 dispose que les statuts des SCIC déterminent la dotation annuelle à une réserve statutaire qui ne peut être inférieure à 50 % des sommes disponibles après dotation aux réserves légales. Aujourd'hui, alors même que certaines de ces sociétés coopératives versent l'intégralité de leurs résultats à leur réserve statutaire, mettant ainsi toutes leurs ressources au service de la finalité d'utilité sociale qu'elles poursuivent, elles ne bénéficient pas du régime du mécénat, fixé notamment par l'article 238 *bis* du code général des impôts, pas plus que de certains agréments ou capacités (chantiers d'insertion, fédérations sportives, etc.). Certaines associations qui profitaient de ces régimes fiscaux ou agréments en perdent le bénéfice en se transformant en SCIC.

Le changement apporté aux articles 200 et 238 *bis* du code général des impôts visait à reconnaître, tout au moins pour les SCIC qui versent 100 % de leurs résultats en réserves statutaires impartageables, le bénéfice du régime fiscal du mécénat et de divers agréments, ce qui devait leur ouvrir la possibilité d'être incluses dans les services sociaux d'intérêt général (SSIG). L'objectif sous-jacent était de favoriser le développement de ces sociétés coopératives, dont l'utilité sociale et la contribution au développement économique local sont importantes.

Indépendamment de son intérêt, il est apparu à votre Commission que l'ouverture de l'éligibilité des SCIC au régime fiscal du mécénat soulevait

quelques difficultés. En effet, elle est susceptible de se voir qualifiée, par les autorités communautaires, d'« aide d'État » et serait ainsi exposée, en raison notamment de l'absence de notification préalable à la Commission européenne, à de fortes incertitudes juridiques. Elle a donc jugé préférable de retirer cette disposition de la proposition de loi, tout en incitant le gouvernement à l'étudier plus avant pour la soumettre ultérieurement, le cas échéant, aux autorités communautaires puis au Parlement.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement trois amendements du rapporteur : CL 244, qui supprime une référence à un article abrogé ; CL 245, qui est d'ordre rédactionnel ; et CL 246, qui résulte des observations formulées par le Conseil d'État.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 247 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'amendement supprime l'ouverture de l'éligibilité des sociétés coopératives d'intérêt collectif au régime fiscal du mécénat.

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

*Elle **adopte** successivement trois amendements du rapporteur : CL 248, qui est de précision ; CL 249, qui est de conséquence ; CL 250, d'ordre rédactionnel.*

*Elle **adopte** l'article 23 **modifié**.*

Article 24

(art. 24 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération, art. L. 529-5 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime, art. 4 et art. 54 de la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 portant statut des sociétés coopératives ouvrières de production, art. 5 de la loi n° 83-657 du 20 juillet 1983 relative au développement de certaines activités d'économie sociale)

Injonction de supprimer, sous astreinte, une mention frauduleuse au statut de société coopérative

Le droit commun des sociétés coopératives en France n'est fixé ni par le code civil, ni par le code de commerce mais par la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération. Les principales finalités de ces sociétés, définies par l'article 1^{er} de ce texte, consistent à :

– réduire, au bénéfice de leurs membres et par l'effort commun de ceux-ci, le prix de revient et, le cas échéant, le prix de vente de certains produits ou services, en assumant les fonctions des entrepreneurs ou intermédiaires dont la rémunération grèverait ce prix de revient ;

– améliorer la qualité marchande des produits fournis à leurs membres ou de ceux produits par ces derniers et livrés au consommateur ;

– contribuer à la satisfaction des besoins et à la promotion des activités économiques et sociales de leurs membres ainsi qu’à leur formation.

Sociétés auxquelles s’appliquent invariablement les principes de la loi du 10 septembre 1947, les différentes catégories de coopératives (d’utilisateurs, d’établissements bancaires, d’entreprises ou de production, notamment) disposent chacune d’un statut particulier (notamment la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978 pour les sociétés coopératives ouvrières de production – SCOP – et le titre II du livre V du code rural et de la pêche maritime pour les coopératives agricoles). Confrontées aux réalités économiques et à la concurrence des sociétés capitalistes, elles ont évolué ; la loi de 1947 a ainsi été modifiée à de nombreuses reprises.

En application de l’article 24 de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947, l’emploi abusif du terme de coopérative ou de toute expression susceptible de prêter à confusion est puni des peines prévues au 3° de l’article 131-13 et à l’article R. 35 du code pénal. En cas de récidive, les peines sont portées à un mois d’emprisonnement et une amende de 3750 euros.

Le I du présent article vise à substituer à ces dispositions un mécanisme plus approprié d’injonction, par le président du tribunal statuant en référé, le cas échéant sous astreinte, de supprimer toute mention illicite de la mention de « société coopérative » ainsi que toute expression de nature à prêter à confusion avec ce statut. À titre complémentaire, le tribunal pourra ordonner la publication du jugement, son affichage dans les lieux qu’il désignera, son insertion intégrale ou par extraits dans la presse, ainsi que sa diffusion par un service de communication en ligne, aux frais des dirigeants de l’organisme fautif.

Le droit coopératif se trouvant complété par un ensemble de règles spéciales appelées à primer sur le droit commercial, plusieurs paragraphes de cet article tirent les conséquences de la modification apportée à la loi de 1947 sur les autres textes qui régissent les sociétés coopératives.

Ainsi, le II rétablit un article L. 529-5 dans le code rural et de la pêche maritime, afin de permettre concrètement à toute personne intéressée de saisir en référé le président du tribunal compétent pour enjoindre de faire cesser, d’une part, l’usage irrégulier de la mention « coopérative » avec les qualificatifs « agricole », « paysanne », « rurale » ou « forestière » (1°) et, d’autre part, les références irrégulières à une union de coopératives agricoles ou à une fédération de coopératives agricoles (2°).

De même, le 2° du III modifie la loi n° 78-763 du 19 juillet 1978, afin d’inscrire à son article 54 le dispositif d’injonction en référé de supprimer toute référence illégale aux mentions « société coopérative ouvrière de production », « société coopérative de production » et « société coopérative de travailleurs ». Au passage, l’article 4 de ce texte se trouve lui aussi modifié afin de prévoir que le

ministère public ou toute personne intéressée peut demander au président du tribunal compétent statuant en référé d'enjoindre au représentant légal d'une SCOP, éventuellement sous astreinte, de porter sur tous les actes et documents émanant de cette société sa dénomination ou raison sociale, accompagnée de sa nature coopérative et de l'indication du capital variable (1° du III). Ces nouveaux mécanismes apparaissent plus pertinents et efficaces que l'actuelle amende de 3 750 euros qui frappe les gérants, le président, les administrateurs, les directeurs généraux et les membres du directoire ou du conseil de surveillance qui ne porteraient pas les mentions obligatoires sur les documents concernant une SCOP ou usurpent ce statut.

Enfin, le IV, quant à lui, aménage certaines dispositions de la loi n° 83-657 du 20 juillet 1983 relative au développement de certaines activités d'économie sociale afin de substituer à l'amende de 4 500 euros punissant l'emploi illicite de l'appellation de « société coopérative artisanale », une injonction en référé sous astreinte de supprimer un tel usage, assortie d'une possibilité de publication de la sanction aux frais du contrevenant.

Tous ces aménagements poursuivent un double objectif : en premier lieu, introduire un mécanisme de préservation des coopératives à l'encontre de toute initiative visant à usurper leur qualité qui soit plus efficace que les amendes en vigueur ; en second lieu, harmoniser les sanctions encourues, les amendes actuelles n'étant pas du même quantum d'une catégorie de coopérative à l'autre.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 251 à CL 254 et CL 257 à CL 260 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 24 **modifié**.*

Après l'article 24

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** successivement les amendements CL 76, CL 74, CL 73, CL 84, CL 67, CL 68, CL 71, CL 72, CL 70 et CL 69 de M. Émile Blessig.*

Article 25

(art. L. 626-32, art. L. 628-1, art. L. 628-5 du code de commerce)

Prise en compte des accords de subordination entre créanciers dans le projet de plan de sauvegarde ou de redressement soumis à l'assemblée unique des obligataires et accès des *holding* à la sauvegarde financière accélérée

Cet article reprend des mesures censurées par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2011-629 DC du 12 mai 2011 en raison de leur adoption lors de la deuxième lecture de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, en contradiction avec les impératifs de la jurisprudence relative à « l'entonnoir », au terme de laquelle, à ce stade de la navette parlementaire, les dispositions totalement nouvelles par rapport à celles demeurant en discussion ne peuvent être introduites à moins qu'elles ne visent à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec un autre texte ou à corriger une erreur matérielle ⁽¹⁾.

Ces dispositions poursuivent un triple objectif :

– prévoir la prise en compte des accords de subordination entre créanciers dans le projet de plan de sauvegarde ou de redressement soumis à l'assemblée unique des obligataires (1° du I). Cette initiative s'inscrit dans le prolongement du droit applicable au projet de plan soumis aux comités de créanciers, résultant de l'article 58 de la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière, et elle s'interprète ainsi comme une coordination *a posteriori* entre situations des créanciers obligataires et des créanciers financiers ;

– permettre que le critère d'éligibilité à la sauvegarde financière accélérée tenant à l'importance du chiffre d'affaires et du nombre de salariés soit apprécié, pour les sociétés qui établissent des comptes consolidés, en considération du chiffre d'affaires et des effectifs de tout ou partie des entités comprises dans le périmètre de consolidation (2° du I). Il convient en effet de s'assurer que, conformément à l'intention du législateur, les sociétés *holding*, y compris celles qui portent la dette dans les montages dits de LBO (*leveraged buy-out*), puissent avoir accès à cette procédure. Il s'agit donc de faciliter l'entrée dans la procédure de sauvegarde financière accélérée des structures impliquées dans les opérations de rachat par *holding* d'entreprises en recourant au LBO, pour lesquelles il est fréquent que les seuils de salariés ou de chiffre d'affaires – 150 salariés et 20 millions d'euros aux termes de l'article R. 626-52 du code de commerce – ne soient pas remplis, alors qu'il n'existe pas de seuil de total de bilan qui permettrait d'inclure ces *holding* sans avoir recours au périmètre de consolidation ;

– enfin, clarifier les dispositions législatives relatives à la déclaration des créances dans le cadre d'une sauvegarde financière accélérée (3° du I). La suppression des mots « *par tout moyen* », à l'article L. 628-5 du code de commerce, vise à permettre au pouvoir réglementaire de prévoir l'information des

(1) Décision n° 2005-532 DC du 19 janvier 2006.

créanciers par courrier recommandé avec accusé de réception, ce qui est protecteur.

Dans un souci de sécurité juridique, corollaire à la simplification du droit applicable aux acteurs économiques, toutes ces innovations ne produiront leurs effets que pour les procédures ouvertes à compter de la promulgation du texte définitivement adopté par le Parlement (II). En outre, le texte précise que les dispositions de cet article seront applicables en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna (III).

La Commission adopte l'article sans modification.

Article 25 bis (nouveau)

(art. 10 de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990)

Évaluation statutaire des parts sociales des sociétés d'exercice libéral

Cet article additionnel résulte de l'adoption par la Commission d'un amendement de votre rapporteur.

Il a pour objet de transposer aux sociétés d'exercice libéral (SEL)⁽¹⁾ le dispositif de valorisation statutaire des droits sociaux dans les sociétés civiles professionnelles (SCP), introduit dans la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 relative aux sociétés civiles professionnelles par la loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées.

En l'état du droit, la valorisation des droits sociaux d'un associé d'une SEL, en cas de contestation à l'occasion d'une cession à un tiers ou d'un rachat par la société, est régie par l'article 1843-4 du code civil. Cet article dispose que la valorisation des droits sociaux, lorsqu'elle est contestée lors d'une cession ou d'un rachat de parts, est déterminée par un expert désigné par les parties ou, à défaut d'accord entre elles, par ordonnance du président du tribunal statuant en la forme des référés et sans recours possible.

Les associés ne peuvent pas déroger, dans les statuts, à ces dispositions d'ordre public⁽²⁾. Les statuts ne peuvent donc ni encadrer ni limiter la liberté d'appréciation par l'expert de la méthode ou des critères de valorisation des parts sociales qu'il entend retenir. Tout au plus peuvent-ils proposer des méthodes ou des critères, dont l'expert reste libre de s'affranchir⁽³⁾, alors que le prix fixé à dire

(1) Introduites par la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990, les sociétés d'exercice libéral sont des sociétés réservées aux professions libérales pour exercer une profession libérale en commun ou plusieurs professions libérales. Sociétés commerciales par la forme mais dont l'objet est civil, elles peuvent prendre la forme d'une société d'exercice libéral à responsabilité limitée (SELARL), d'une société d'exercice libéral à forme anonyme (SELAFA), d'une société d'exercice libéral par actions simplifiée (SELAS) ou d'une société d'exercice libéral en commandite par actions (SELCA).

(2) Cass. Com., 4 décembre 2007, Bull. civ. IV, n° 258.

(3) Cass. Com., 5 mai 2009, Bull. civ. IV, n° 61 ; Rép. Min. n° 64725, JOAN Q, 23 mars 2010, p. 3444.

d'expert est définitif et s'impose aux parties, sauf dans l'hypothèse d'une erreur grossière d'évaluation ⁽¹⁾.

Cette situation est un facteur de fragilisation des structures d'exercice des professions réglementées. Elle conduit à reconnaître une valeur vénale à la clientèle civile. Cette patrimonialisation constitue un obstacle à l'intégration des jeunes professionnels, puisqu'elle augmente le coût d'entrée dans la société, ce qui crée une difficulté pour la continuation d'activité. Par ailleurs, en cas de départ conflictuel d'un associé, la règle du rachat de ses parts à la valeur vénale peut reposer sur des critères partiellement virtuels, dès lors qu'une partie de la clientèle des associés sur le départ a tendance à suivre l'ancien associé dans sa nouvelle structure.

C'est pour ces raisons que la loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires et juridiques réglementées a modifié l'article 10 de la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 relative aux sociétés professionnelles, afin de permettre aux associés de fixer, à l'unanimité, dans les statuts, les principes et les modalités applicables à la détermination de la valeur des parts sociales, par dérogation à l'article 1843-4 du code civil.

Le présent article introduit un dispositif identique pour les SEL, dans la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et aux sociétés de participations financières de professions libérales.

L'article 10 de ladite loi est ainsi complété par deux alinéas visant à :

– permettre aux associés de fixer, à l'unanimité, dans les statuts, les principes et les modalités applicables à la détermination de la valeur des parts sociales, pour l'application des articles L. 223-14 (cession à un tiers ou rachat des parts par la société) et L. 228-24 (acquisition par la société des titres de capital ou valeurs mobilières donnant accès au capital dont la cession est soumise à une clause d'agrément) du code de commerce. Cette disposition permettra d'éviter les incertitudes que peut engendrer l'application de l'article 1843-4 du code civil ;

– préciser que, sauf disposition contraire du décret relatif à chaque profession ⁽²⁾, la valeur des parts sociales prend en considération une valeur représentative de la clientèle. Toutefois, les associés pourraient choisir à l'unanimité d'exclure, dans les statuts, cette valeur représentative de la clientèle des parts sociales. Cette disposition donnera ainsi la possibilité aux associés de garantir une meilleure prévisibilité concernant les incidences patrimoniales d'un

(1) Cass. Civ. 1^{ère}, 25 janvier 2005, Bull. civ. I, n° 49.

(2) Les dispositions réglementaires relatives aux administrateurs et mandataires judiciaires excluent en effet toute valorisation de clientèle.

départ soudain d'associé, lié notamment à une mésentente ou à une opportunité professionnelle, de manière à consolider leur structure.

*
* *

La Commission examine en discussion commune les amendements CL 77 de M. Émile Blessig et CL 403 du rapporteur.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Par l'amendement CL 77, M. Blessig demande que, dans toutes les sociétés exerçant une activité libérale ou dont le titre est protégé, les statuts puissent prévoir une règle de détermination de la valorisation des droits sociaux.

M. Étienne Blanc, rapporteur. Je suis défavorable à la proposition telle que présentée, mais l'amendement CL 403 est rédigé dans le même esprit. Il introduit la modification dans la loi du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire. Il précise, par parallélisme avec ce qui est prévu pour les sociétés civiles professionnelles, que c'est à l'unanimité des associés que ces principes et modalités d'évaluation devront être fixés. Mais, au total, l'objectif est bien de simplifier le mécanisme de valorisation des parts d'un associé qui se retire, un sujet actuellement source de nombreux litiges.

*La Commission **rejette** l'amendement CL 77 puis elle **adopte** l'amendement CL 403.*

Après l'article 25 bis

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** successivement les amendements CL 82, CL 81 et CL 83 de M. Émile Blessig.*

Article 26

(art. L. 823-8-1 [nouveau] du code de commerce)

**Simplification des règles de transmission des documents
élaborés par les commissaires aux comptes**

Les commissaires aux comptes ont pour mission principale de certifier la régularité et la sincérité des comptes des sociétés commerciales aux résultats de l'exercice écoulé. Cette mission est permanente et comporte des obligations envers les associés.

Si les sociétés anonymes et les sociétés en commandite par actions sont soumises au contrôle légal, quelle que soit leur taille, depuis 1984, la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a rendu facultative la nomination d'un commissaire aux comptes dans les sociétés en nom collectif, les

sociétés en commandite simple, les sociétés à responsabilité limitée et les sociétés par actions simplifiées qui ne dépassent pas deux des trois seuils fixés par les articles L. 823-12-1 et R. 823-7-1 du code de commerce, à savoir un total de bilan inférieur à 1,55 million d'euros, un chiffre d'affaires hors taxe n'excédant pas 3,1 millions d'euros et un nombre de salariés de moins de 50.

Les différents contrôles exercés par les commissaires aux comptes ne peuvent porter sur l'opportunité des actions de gestion, ni entraîner une immixtion des intéressés dans la gestion.

Le résultat des investigations des commissaires aux comptes est communiqué aux dirigeants sociaux et aux associés, lors de l'assemblée générale ordinaire. En cas de découverte de faits délictueux, le procureur de la République est avisé des éléments constatés sans que le commissaire aux comptes ait à se prononcer sur la qualification ou non en infraction contraventionnelle, délictuelle ou criminelle.

En plus de cette mission de contrôle et de certification comptable, ces professionnels du chiffre exercent un rôle d'alerte sur les difficultés des entreprises, lorsqu'ils décèlent des faits de nature à compromettre la continuité de l'exploitation.

Dans les faits, les organes chargés de l'administration ou de la surveillance et les associés sont destinataires d'un grand nombre de documents produits par les commissaires aux comptes, à charge pour la société de les adresser ensuite au greffe du tribunal de commerce alors que les commissaires aux comptes pourraient y pourvoir parallèlement à leurs envois à la société.

Dans un souci de simplification de cette chaîne de transmission de certaines informations au tribunal compétent en matière commerciale, le présent article insère dans le code de commerce un nouvel article L. 823-8-1 destiné à permettre à l'assemblée générale des associés, sur proposition de l'organe collégial chargé de l'administration ou de l'organe chargé de la direction de la société, que les commissaires aux comptes adressent directement au greffe du tribunal les rapports, attestations et certifications qu'ils sont tenus de produire ou de délivrer, ainsi que la copie des documents afférents à leur candidature ou cessation de fonctions.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Cet article a pour objet de permettre à une société de transférer aux commissaires aux comptes la charge de déposer au registre du commerce et des sociétés leurs « rapports, attestations et certifications » qui la concernent. Il n'est pas de dispenser les commissaires aux comptes de les adresser à la société, première concernée.

« Il serait utile de préciser que le délai qui s'impose aux commissaires aux comptes pour cette transmission au RCS est celui qui s'imposerait, à défaut d'option en ce sens, à la société elle-même (le délai d'un mois mentionné à l'article R. 123-105). »

Cette transmission directe au greffe du tribunal, qui exonérera la société d'y procéder ensuite mais qui ne la privera pas desdits documents dont elle restera destinataire, pourra ne concerner que certains documents, définis et choisis par les associés. En outre, une décision de l'assemblée générale pourra revenir sur ce choix, rendant ainsi une telle démarche réversible en fonction du degré de satisfaction des associés.

Sur proposition de votre rapporteur, la commission des Lois a apporté trois modifications substantielles à cet article. Tout d'abord, elle a aménagé la rédaction afin que la transmission de certains documents de la société par le commissaire aux comptes au greffe du tribunal ne puisse se faire sans une concertation préalable entre le commissaire aux comptes et la société. Ensuite, elle a levé toute ambiguïté sur le fait que les informations transmises directement au greffe le seront dans les délais qui incombent d'ores et déjà à la société elle-même. Enfin, elle a recentré l'objet de la simplification prévue sur la transmission des seuls documents que la société est tenue de déposer, avec les documents qui y sont joints, la transmission ne pouvant s'appliquer à des documents que le commissaire aux comptes est tenu de produire à la société et que celle-ci n'a pas à transmettre au tribunal.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements CL 265 et CL 266 du rapporteur, qui précisent les modalités et les délais de transmission des documents devant faire l'objet d'un dépôt par les commissaires aux comptes aux greffes des tribunaux de commerce.*

*Puis elle **adopte** l'article 26 **modifié**.*

Après l'article 26

La Commission examine l'amendement CL 80 de M. Émile Blessig.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'amendement est défendu.

M. le rapporteur. Avis défavorable ; la disposition proposée relève d'une loi de finances.

La Commission rejette l'amendement.

Article 27

(art. 19 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat)

Clarification de l'enchaînement des procédures d'autorisation et d'immatriculation au répertoire des métiers

Le présent article, issu de la proposition n° 34 formulée lors des assises de la simplification ⁽¹⁾, clarifie l'enchaînement des procédures d'immatriculation et d'autorisation au répertoire des métiers.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« La mesure envisagée clarifie et simplifie l'organisation du contrôle de la qualification des inscrits au répertoire des métiers en donnant une base légale à la vérification, par les établissements publics chargés de la tenue de ce répertoire et de l'accueil des demandeurs à l'immatriculation, de ce que les mentions qu'ils y inscrivent sont exactes et non erronées. Dans l'état actuel du droit en effet, résultant des dispositions combinées de la loi du 5 juillet 1996 et du décret du 2 avril 1998, la répartition des rôles entre le président de la chambre de métiers et de l'artisanat de région et le préfet n'est pas claire à cet égard. Il paraît donc préférable de confier cette mission aux chambres de métiers, qui sont les mieux placées pour procéder aux vérifications en question de façon préventive et pédagogique, plutôt que de laisser aux préfetures la tâche matériellement difficile d'une police a posteriori. De plus, il est difficile aujourd'hui aux préfetures d'effectuer ce contrôle sur la base d'alertes ou d'informations communiquées par les chambres de métiers et de l'artisanat, alors que ces dernières sont privées de la possibilité de demander des justificatifs à l'appui des déclarations qu'elles reçoivent.

« Il est suggéré toutefois de simplifier la rédaction du deuxième alinéa en écrivant comme suit le début de cet alinéa : « La vérification des conditions mentionnées ci-dessus n'est effectuée que si... (le reste sans changement) ». Cette rédaction évite de faire apparaître certaines conditions requises pour une immatriculation, telles que celle de diplôme ou d'expérience professionnelle, qui ne peut être ignorée au regard des prescriptions du droit de l'Union, mais qui s'accordent mal avec le fait qu'une personne morale peut demander à être immatriculée. Une disposition comportant la liste complète des conditions susceptibles d'être exigées pour une immatriculation pourrait aussi, à l'instar de ce qui est prévu à l'article R. 123-95 du code de commerce pour l'immatriculation des sociétés, figurer dans des dispositions réglementaires. »

En effet, selon les informations communiquées à votre rapporteur, les travaux menés dans le cadre du déploiement du guichet unique électronique pour la création d'entreprises prévu par la directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 sur les services dans le marché intérieur ont mis au jour l'hétérogénéité des régimes d'autorisation et des procédures de délivrance de ces autorisations. Ils ont également mis en évidence les difficultés que recèle l'articulation entre la procédure d'immatriculation et l'obtention des autorisations administratives.

(1) Assises de la simplification de la réglementation, Présentation des 80 mesures, Bercy, 29 avril 2011.

En premier lieu, il a été constaté que, suivant les cas, l'inscription au registre de publicité légale doit précéder ou bien, au contraire, suivre l'octroi de l'autorisation. En outre, pour certaines activités, il se peut que la preuve de l'immatriculation à un registre de publicité légale soit requise à l'appui de la demande d'autorisation alors que, dans le même temps, l'immatriculation est subordonnée à la production de l'autorisation. Si, en l'état actuelle, cette incohérence peut être surmontée grâce à la souplesse dont font preuve les intervenants – teneurs de registre, autorités compétentes pour la délivrance des autorisations – quand ils ont à instruire un dossier physique, ces enchevêtrements entravent le développement du guichet unique électronique pour la création d'entreprises prévu par l'article 6 de la directive précitée du 12 décembre 2006.

En matière de registre du commerce et des sociétés, ces procédures apparaissent suffisamment encadrées par l'application combinée des articles L. 123-2, R. 123-95 et R. 123-96 du code de commerce, tous trois issus de la codification de l'ancien décret n° 84-406 du 30 mai 1984 relatif au registre du commerce et des sociétés. L'article L. 123-2 pose le principe suivant lequel « *nul ne peut être immatriculé au registre [du commerce] s'il ne remplit les conditions nécessaires à l'exercice de son activité* ». Il revient alors au greffier du tribunal de commerce de vérifier, en application de l'article R. 123-95, que les autorisations ont été obtenues préalablement à l'immatriculation. Toutefois, afin de tenir compte de certaines réglementations spécifiques qui prévoient des demandes d'autorisation postérieures à l'immatriculation, l'article R. 123-96 instaure une procédure d'immatriculation provisoire : « *Lorsque la réglementation particulière à l'activité exercée prévoit que la déclaration ou la demande d'autorisation est effectuée après l'immatriculation au registre, la pièce justificative est fournie au greffe dans les quinze jours de sa délivrance par l'autorité compétente* ».

Afin de clarifier les procédures d'immatriculation au répertoire des métiers et de délivrance des autorisations, le présent article transpose au répertoire des métiers, en les adaptant, les dispositions applicables au registre du commerce et des sociétés. Ainsi, sur le modèle de l'article L. 123-2 du code du commerce, le présent article complète l'article 19 de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat par deux alinéas :

— **le premier alinéa** dispose que « *nul ne peut être immatriculé au répertoire des métiers ou au registre des entreprises [...] s'il ne remplit les conditions nécessaires à l'exercice de son activité* ».

De cette manière, l'enchaînement des procédures d'immatriculation et de délivrance des autorisations sera clarifié, ce qui ne manquera pas en retour de simplifier l'organisation du contrôle de ces conditions au moment de l'immatriculation, en donnant une base légale à la vérification, par les établissements publics chargés de la tenue de ce répertoire et de l'accueil des demandeurs à l'immatriculation, du caractère exact et non mensonger des mentions qu'ils y inscrivent.

En l'état actuel du droit, résultant des dispositions combinées de la loi précitée du 5 juillet 1996 et du décret n° 98-247 du 2 avril 1998 relatif à la qualification artisanale et au répertoire des métiers, la répartition des rôles entre le président de la chambre des métiers et de l'artisanat de région et le préfet n'est pas claire à cet égard. L'article 19 de la loi du 5 juillet 1996 dispose que le président de la chambre des métiers et de l'artisanat (CMA) assure la tenue du répertoire des métiers et qu'il peut, au moment de l'immatriculation ou en toute autre occasion, alerter le préfet s'il estime qu'une activité déclarée est exercée en méconnaissance des dispositions légales et réglementaires.

Il est aujourd'hui difficile pour les préfetures d'effectuer ce contrôle sur la base d'alertes ou d'informations communiquées par les CMA alors qu'elles sont privées de la possibilité de demander des justificatifs à l'appui des déclarations qu'elles reçoivent. Ainsi, plutôt que de laisser aux préfetures la tâche matériellement difficile d'une police *a posteriori*, le premier alinéa du présent article, en clarifiant l'enchaînement des procédures d'immatriculation et de délivrance des autorisations, confie cette mission aux CMA, qui sont les mieux placées pour procéder de façon pédagogique et préventive aux vérifications des conditions nécessaires à l'exercice d'une activité. En outre, la clarification de l'enchaînement des procédures d'immatriculation et de délivrance des autorisations est un préalable juridique indispensable à la généralisation de la dématérialisation des formalités et, plus particulièrement, à la mise en place du guichet unique électronique pour la création d'entreprises prévu par la directive « services » du 12 décembre 2006.

— **le second alinéa** prévoit que la vérification – par les CMA au moment de l'immatriculation – de « *l'existence des déclaration, autorisation, titre ou diplôme requis par la réglementation applicable pour l'exercice de l'activité n'est effectuée que si les conditions d'exercice doivent être remplies personnellement par la personne tenue à l'immatriculation ou par les dirigeants sociaux des personnes morales tenues à l'immatriculation* ».

S'inspirant des dispositions figurant à l'article R. 123-95 du code de commerce pour l'inscription au registre du commerce et des sociétés ⁽¹⁾, cet alinéa interdit de faire de la qualification professionnelle une condition préalable et systématique à l'immatriculation au répertoire des métiers pour tout créateur d'entreprises.

La liberté d'entreprendre suppose que l'on puisse créer une entreprise sans être soi-même qualifié, à condition toutefois qu'en application de l'article 16 de la loi précitée du 5 juillet 1996, l'activité soit exercée « *sous le contrôle permanent* »

(1) *Troisième alinéa de l'article R. 123-95 du code de commerce* : « La vérification par le greffier de l'existence des déclaration, autorisation, titre ou diplôme requis par la réglementation applicable pour l'exercice de l'activité n'est effectuée que si les conditions d'exercice doivent être remplies personnellement par la personne tenue à l'immatriculation ou par l'une des personnes mentionnées au registre en application de la présente section. »

d'une personne elle-même qualifiée. Ainsi, un chef d'entreprise, gérant plusieurs salons de coiffure, doit pouvoir immatriculer sa société au registre des métiers, sans que l'on exige personnellement de lui, au moment de l'immatriculation, une qualification professionnelle en ce domaine, dès lors que cette activité est exercée par un salarié qualifié professionnellement ou sous le contrôle effectif et permanent de celui-ci. Dans ces conditions, la vérification d'une telle qualification ne peut être requise que lorsque cette condition est attachée à la personne même de l'immatriculé.

En interdisant de faire de la condition de qualification professionnelle une condition préalable et systématique à l'immatriculation au répertoire des métiers, le présent article entend tenir compte de la spécificité des activités réglementées par l'article 16 de la loi précitée du 5 juillet 1996, tout en préservant le dynamisme de la création d'entreprise.

Il convient enfin de souligner que le dispositif prévu par le présent article ne sera véritablement complet qu'au moment de l'édiction des mesures réglementaires visant à le préciser. Dans cette perspective, votre Commission a adopté un amendement de votre rapporteur qui, tenant compte de l'avis formulé par le Conseil d'État, a supprimé la disposition détaillant la liste complète des conditions susceptibles d'être exigées pour une immatriculation au registre des métiers – déclaration, autorisation, titre ou diplôme requis. Cette liste de conditions trouvera mieux sa place, à l'instar de ce qui est prévu à l'actuel article R. 123-95 du code de commerce pour l'immatriculation au registre des sociétés ⁽¹⁾, dans les dispositions réglementaires nécessaires à l'application du présent article.

La Commission adopte successivement l'amendement de coordination CL 270 et l'amendement rédactionnel CL 271, tous deux du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 27 modifié.

(1) Article R. 123-95 du code de commerce : « Il vérifie que les énonciations sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires, correspondent aux pièces justificatives et actes déposés en annexe et sont compatibles, dans le cas d'une demande de modification ou de radiation, avec l'état du dossier.

« Il vérifie en outre que la constitution ou les modifications statutaires des sociétés commerciales sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires qui les régissent.

« La vérification par le greffier de l'existence des déclaration, autorisation, titre ou diplôme requis par la réglementation applicable pour l'exercice de l'activité n'est effectuée que si les conditions d'exercice doivent être remplies personnellement par la personne tenue à l'immatriculation ou par l'une des personnes mentionnées au registre en application de la présente section. ».

Article 27 bis (nouveau)
(art. 389-8 et 401 du code civil)

Fixation à seize ans de l'âge minimal pour le statut de mineur entrepreneur

Issu d'un amendement de M. Sébastien Huyghe adopté avec un avis favorable de votre rapporteur, le présent article modifie les articles 389-8 et 401 du code civil afin de fixer à seize ans l'âge minimal pour le statut de mineur entrepreneur, comblant ainsi un vide juridique laissé par la loi n° 2010-658 du 15 juin 2010 relative à l'entreprise individuelle à responsabilité limitée. Il garantit ainsi la sécurité juridique de la création d'entreprises par des mineurs, s'inscrivant pleinement dans l'objectif poursuivi par la présente proposition de loi.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 99 de M. Sébastien Huyghe.

M. le rapporteur. Avis favorable à cet amendement qui, fixant un âge minimal – seize ans – pour bénéficier du statut de mineur entrepreneur, garantit la sécurité juridique de la création d'entreprise par des mineurs.

La Commission **adopte** l'amendement.

Après l'article 27 bis

Elle examine ensuite l'amendement CL 178 de M. Francis Vercamer.

M. le rapporteur. M. Francis Vercamer propose qu'à l'issue d'un délai de cinq ans suivant l'ouverture d'une procédure de liquidation judiciaire, les collectivités territoriales puissent acquérir tout ou partie de l'immeuble mis en vente. L'objectif visé est d'empêcher le maintien de friches en ville pendant une durée excessive, mais le procédé suggéré, radical, bouleverserait notre droit en créant un droit de préemption urbain spécifique aux immeubles n'ayant pas trouvé preneur à la suite d'une liquidation judiciaire, sans l'accompagner des garanties en encadrant l'exercice. Je comprends que notre collègue se préoccupe du problème, mais le véhicule choisi pour y remédier n'est pas le mieux adapté, et le moyen juridique préconisé me paraît très fragile. Le sujet mérite donc une réflexion plus approfondie. Avis défavorable.

M. le président Jean-Luc Warsmann. La difficulté est réelle, mais la raison invoquée n'est pas d'une utilité publique telle qu'elle imposerait cette expropriation de fait.

La Commission rejette l'amendement.

CHAPITRE II

Vie sociale des entreprises

Article 28 (supprimé)

(art. L. 2333-64 et L. 2531- 2 du code général des collectivités territoriales)

Harmonisation de l'expression des seuils pour le versement transport

Conformément aux intentions premières de l'auteur de la proposition de loi, la modification du code général des collectivités territoriales opérée par l'article 28 s'inscrivait dans une démarche plus globale d'harmonisation de la formulation des seuils d'effectifs en droit social, à laquelle appelle le rapport relatif à la « simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi » remis par M. Jean-Luc Warsmann au président de la République.

Aux termes des échanges intervenus entre le Gouvernement d'une part et, d'autre part, l'auteur de la proposition de loi et le rapporteur du texte, la Commission a résolu de supprimer cette disposition pour les motifs exposés ci-après.

1. Une mesure n'ayant pour seul objectif qu'une définition commune des seuils d'effectifs en droit social

En l'espèce, l'article 28 modifiait les articles L. 2333-64 et L. 2531-2 du code général des collectivités territoriales, relatifs au « versement transport », respectivement en province et en Ile-de-France, en substituant à la mention : « *plus de neuf salariés* » l'expression : « *au moins dix salariés* ».

Rappelons que le « versement transport » désigne la contribution au financement des transports en commun auxquels sont tenus les employeurs publics ou privés⁽¹⁾. Au-delà de la question de la localisation des personnes assujetties soit en Ile-de-France, soit dans une autre région⁽²⁾, le montant et les modalités de paiement du « versement transport » varient en fonction de l'effectif employé. Sont assujetties les personnes qui, entrant dans le champ, emploient plus de neuf

(1) A l'exception des fondations et des associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social en application des articles L. 2333-64 et L. 2531-2 du code des collectivités territoriale.

(2) En application de l'article L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales, « En dehors de la région d'Ile-de-France, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés :

1° Dans une commune ou une communauté urbaine dont la population est supérieure à 10 000 habitants ou, dans les deux cas, lorsque la population est inférieure à 10 000 habitants et que le territoire comprend une ou plusieurs communes classées communes touristiques au sens de l'article L. 133-11 du code du tourisme ;

2° Ou dans le ressort d'un établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'organisation des transports urbains, lorsque la population de l'ensemble des communes membres de l'établissement atteint le seuil indiqué ».

salariés. Les articles L. 2333-64 (alinéa 4) et L. 2531-2 (alinéa 2) organisent un assujettissement progressif en cas de dépassement d'un seuil d'effectif actuellement fixé à dix salariés, les employeurs bénéficiant d'une dispense de paiement pendant trois ans puis devant s'acquitter d'un versement « *réduit de 75 %, 50 % et 25 % chacune des trois années suivant la dernière année de dispense* ».

2. Une simplification problématique compte tenu de son impact sur les modalités de financement des transports urbains

En application de l'article D. 2333-91 du code général des collectivités territoriales, « *pour l'application des dispositions prévues à l'article L. 2333-64, l'effectif des salariés, calculé au 31 décembre, est égal à la moyenne des effectifs déterminés chaque mois de l'année civile* ».

Dès lors, on comprend que la nouvelle formulation des seuils d'effectifs introduite par la proposition de loi pourrait avoir quelques incidences sur la participation des entreprises au financement des transports en commun. En effet, le passage de 9 à 10 salariés pouvait conduire à une légère baisse du nombre d'employeurs publics ou privés potentiellement tenus de s'acquitter du « versement transport » (c'est-à-dire ceux qui, en moyenne annuelle ont un effectif compris entre 9 et 10 salariés). Par voie de conséquence, la reformulation des seuils d'effectifs pourrait entraîner indirectement une réduction du montant des sommes collectés à ce titre et dont bénéficient les collectivités territoriales et leurs groupements.

D'après l'évaluation établie par le Gouvernement, le montant de cette perte de ressources s'élèverait à environ 18 millions d'euros à l'échelle nationale, soit 0,3 % des sommes collectées. On pourrait estimer que ce montant revêt un caractère tout à fait marginal au regard de la masse des sommes en jeu.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« L'ajustement de près d'une centaine d'articles du code du travail (articles 39 et 47), de deux articles du code général des collectivités locales relatifs à la taxe transports (article 28) et d'un article du code de la construction et de l'habitation relatif à la participation des employeurs à l'effort de construction (article 29) consiste à substituer aux formulations actuelles des seuils d'effectifs qui déclenchent une obligation pour les entreprises, une rédaction unifiée inspirée des textes du droit de l'Union européenne, sans intention de modifier les règles de fond. Néanmoins, quelques ajustements ne sont neutres ni pour le champ des entreprises concernées, ni pour les finances publiques.

« Tel est le cas pour l'article 28 qui, en faisant passer l'assujettissement à la taxe transport des entreprises qui emploient plus de neuf salariés, aux entreprises « d'au moins dix salariés », revient à exonérer celles d'entre elles qui, au sens de la définition des effectifs du code du travail, n'atteindront pas sur une période de douze mois consécutifs un effectif d'au moins dix salariés. Ainsi, une entreprise comptant 9,5 salariés sur la période, aujourd'hui assujettie à ce versement, sera, après l'adoption de l'article 28, exonérée de ce versement. Le coût de cette mesure est évalué à 18 millions d'euros. »

Néanmoins, il s'avère relativement difficile et aléatoire de mesurer l'exact impact de cette perte de recettes pour chacune des autorités organisatrices de transports urbains. Or, il convient de rappeler ici la volonté originelle de l'auteur de la proposition de loi tendant à ce que toute nouvelle mesure de simplification ne se traduise pas par un coût pour les finances publiques.

À cet égard le Gouvernement avait été interrogé pour qu'il propose des solutions afin de contrecarrer cet effet financier. Tel n'a pas été le cas. Dès lors le maintien d'une disposition susceptible d'avoir un retentissement négatif sur les ressources des autorités organisatrices de transports urbains se concevait difficilement. C'est la raison pour laquelle, à défaut, l'auteur de la proposition de loi, de concert avec le rapporteur de ce texte, a soutenu les amendements de suppression de l'article 28 présentés à la commission des Lois.

*

* *

La Commission est saisie des amendements de suppression de l'article CL 3 de la commission du Développement durable, CL 10 de la commission des Affaires sociales et CL 124 de M. Alain Vidalies.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'article 28 modifie le code général des collectivités territoriales afin d'harmoniser le seuil d'effectif retenu pour déclencher le « versement transport » par les entreprises. Il en résulte ce qu'on appelle un effet « de bord », qui entraîne une réduction des recettes des collectivités territoriales. J'ai donc demandé au Gouvernement de mettre au point un mécanisme permettant de compenser cette perte de recettes. Aucune solution ne m'ayant été proposée à ce jour, je me rallie aux amendements de suppression de l'article.

M. le rapporteur. Je suis convaincu par cet argument.

M. Didier Gonzales, rapporteur pour avis suppléant de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire. C'est aussi pourquoi la commission du Développement durable demande, par l'amendement CL 3, la suppression de l'article.

M. Dominique Dord, rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales. La commission des Affaires sociales approuve les uniformisations de seuils qui n'ont pas d'impact financier mais elle s'oppose à celles qui entraînent une diminution de recettes. Cette opposition se traduit par quatre amendements, dont l'amendement CL 10 est le premier. Étant donné la dureté des temps, notre Commission considère que la préservation des recettes des collectivités territoriales et des organismes publics doit prévaloir sur l'objectif de simplification du droit, aussi important soit-il.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je ne vous suivrai pas jusqu'au bout. Dans le cas des collectivités territoriales, un mécanisme de compensation est nécessaire et nous ne l'avons pas à ce jour ; c'est pourquoi je me rallie aux amendements de suppression de l'article. Mais quand il s'agit d'entités publiques nationales et si la perte de recettes est limitée, on doit pouvoir trouver d'autres solutions.

La Commission adopte les amendements identiques CL 3, CL 10 et CL 124.

L'article 28 est ainsi supprimé.

Article 28 bis (nouveau)

(art. L. 2333-67 et L. 2531- 4 du code général des collectivités territoriales)

Fixation de dates d'entrée en vigueur des décisions modifiant les taux du versement transport

Cet article résulte de l'adoption par la commission des Lois, avec l'avis favorable de votre rapporteur, d'un amendement présenté par le rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales, M. Dominique Dord.

Il modifie les articles L. 2333-67 et L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) de sorte que, s'agissant du « versement transport », les modifications de taux décidées par les autorités organisatrices des transports urbains n'entrent en vigueur qu'à date fixe : soit le 1^{er} janvier, soit le 1^{er} juillet de chaque année. Par ailleurs, l'article ainsi inséré dans le texte de la proposition de loi dispose qu'« aucune modification de taux ne peut prendre effet moins de deux mois à compter de sa diffusion aux personnes mentionnées à l'article L. 2333-64 » ou « à l'article L. 2531-2 » du CGCT, à savoir, sous certaines conditions, « les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social ».

Cette nouvelle disposition a semblé devoir recueillir l'assentiment de votre rapporteur dans la mesure où elle facilite la vie des entreprises et leur offre une meilleure visibilité pour le paiement des contributions auxquelles elles sont assujetties.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 2333-67 de la proposition de loi ne comporte aucune mention explicite s'agissant de l'entrée en vigueur des décisions relative à la fixation ou à la modification des taux applicables dans le cadre du « versement transport ». Il découle de la lettre même de cette disposition du code général des collectivités territoriales que les modifications deviennent applicables sitôt publiée la délibération du conseil municipal ou de l'organisme compétent de l'établissement public. Le même principe vaut pour les décisions du Syndicat des transports d'Ile-de-France en application du premier alinéa de l'article L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales.

Or, cet état du droit se révèle problématique. Les éléments recueillis par votre rapporteur auprès des personnes entendues dans le cadre des auditions qu'il a conduites donnent, en effet, à penser que le caractère relativement imprévisible des modifications de taux peut expliquer, en partie, certains impayés constatés dans la contribution globale des entreprises au « versement transport ».

À cette aune, le dispositif de l'article 28 *bis* nouveau offre une solution dès lors qu'il établit un délai suffisant entre la prise des délibérations modifiant les taux et leur entrée en vigueur et unifie les dates d'entrée en vigueur des obligations qui s'imposent à elles. En cela, il s'inscrit de fait dans la perspective tracée par la circulaire du Premier ministre du 23 mai 2011, relative aux dates d'entrée en vigueur des normes concernant les entreprises.

Par ailleurs, on observera qu'en contribuant potentiellement à la réduction des contributions impayées, la proposition de loi permet vraisemblablement de réaliser des économies en évitant le déclenchement de procédures de recouvrement forcé.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 11 de la commission des Affaires sociales.

M. Dominique Dord, rapporteur pour avis. Notre Commission propose que l'entrée en vigueur des modifications de taux décidées par les autorités organisatrices de transport se fasse à date fixe – le 1^{er} janvier ou le 1^{er} juillet de chaque année. La gestion des entreprises soumises au « versement transport » en serait grandement simplifiée.

M. le rapporteur. Avis favorable à une disposition qu'il serait bon d'étendre à bien d'autres taxes – en matière de versements sociaux par exemple, on sait que les redressements opérés par l'URSSAF sont très souvent dus à des variations de taux. Il conviendra cependant d'améliorer la rédaction, lors de la réunion que nous tiendrons au titre de l'article 88 du Règlement : le mot « diffusion » est impropre.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'idée, en tout cas est excellente et devrait aussi valoir pour la fixation du prix du mètre cube d'eau.

La Commission adopte l'amendement.

Article 29

(art. L. 313- 1 du code de la construction et de l'habitation)

Harmonisation de l'expression des seuils d'effectifs pris en compte pour le financement d'actions dans le domaine du logement

Le présent article⁽¹⁾ procède de la même volonté de remédier à l'hétérogénéité des seuils d'effectifs qui, en droit social, conditionnent assujettissement à certains prélèvements ou le bénéfice d'exonérations majorées en fonction de la taille des entreprises.

Dans cette optique, il substitue aux termes : « *au minimum vingt salariés* » les termes : « *au moins vingt salariés* » pour exprimer le seuil des effectifs à partir duquel l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitat fait obligation à certains employeurs de consacrer 0,45 % des rémunérations versées au cours d'un exercice écoulé au financement d'actions dans le domaine du logement, en particulier des salariés.

Il s'agit là de répondre à un objectif de clarté de la loi et d'uniformisation de la définition des seuils d'effectif de niveau similaire retenus pour des dispositifs tels que la réduction générale de cotisations patronales⁽²⁾ et la déduction forfaitaire applicable aux heures supplémentaires⁽³⁾. De ce fait, elle favorise une meilleure intelligibilité du droit et doit permettre aux employeurs privés de mieux appréhender l'ensemble des prélèvements dont ils sont redevables à la collectivité.

On notera, par ailleurs, que cette modification textuelle n'emporte en l'espèce aucune augmentation ou diminution du nombre des entités versant cette participation à la construction de logements.

*
* *

La Commission adopte l'article sans modification.

Article 30

(intitulé du chapitre III bis du titre III du livre I^{er} et art. L. 133-5-3 [nouveau]
du code de la sécurité sociale)

Mise en œuvre de la déclaration sociale nominative

Le présent article, issu d'une proposition formulée par M. Jean-Luc Warsmann dans son rapport remis en juillet 2011 au Président de la République sur la simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi⁽¹⁾, entend réduire le nombre de déclarations sociales périodiques et ponctuelles effectuées

(1) L'extrait de l'avis du Conseil d'État est reproduit sous l'article 28.

(2) Art. L. 241-18 du code de la sécurité sociale.

(3) Art. L. 241-13, III, du code de la sécurité sociale.

par les employeurs auprès des organismes de protection sociale grâce à la mise en œuvre en deux étapes, aux 1^{er} janvier 2013 et 1^{er} janvier 2016, de la déclaration sociale nominative.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« L'article 30 institue, en deux étapes, aux 1^{er} janvier 2013 et 1^{er} janvier 2016, une déclaration sociale nominative (DSN) qui a pour objet de regrouper la majorité des déclarations qui doivent être effectuées par les employeurs auprès des organismes de protection sociale.

« 1) Compte tenu du caractère législatif de ces dispositions, en tant qu'elles affectent des obligations déclaratives applicables à des impositions, il conviendrait, pour éviter tout risque d'incompétence négative, de préciser le texte sur trois points :

« - s'agissant des autres déclarations qui peuvent être effectuées au moyen de la DSN, le renvoi au décret en Conseil d'État prévu au III de l'article L. 133-5-3 nouveau du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction applicable à partir du 1er janvier 2013, pourrait être ainsi encadré : « Les modalités d'application du présent article ainsi que les conditions dans lesquelles la déclaration sociale nominative permet d'accomplir toute autre déclaration ou formalité instituée par voie réglementaire sont fixées par décret en Conseil d'État » ;

« - au II du même article, dans sa rédaction applicable à partir du 1^{er} janvier 2016, les mots « toute autre déclaration comprenant des données de même nature » devraient être remplacés par les mots « toute autre déclaration portant sur les mêmes données » et la nullité de plein droit ne devrait être attachée qu'à « toute demande de données ou d'informations déjà produites au titre de la déclaration sociale nominative, même présentée à un autre titre, ».

« 2) Il est prévu que pourront recevoir tout ou partie des données contenues dans la DSN les organismes chargés de la gestion d'un régime de protection sociale complémentaire institué en application de l'article L. 911-1 du code de la sécurité sociale, ce qui inclut notamment les régimes facultatifs créés par une décision unilatérale de l'employeur.

« Il est possible de considérer que, même pour un tel régime, le traitement de données à caractère personnel relatives aux salariés concernés pourra, dans la plupart des cas, être effectué sans que leur consentement doive être recueilli préalablement à chaque consultation, pour l'exécution du contrat qui les lie avec l'organisme de protection sociale chargé de la gestion du régime en cause, conformément à l'article 7 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés. Il conviendra néanmoins de veiller à ce que ce consentement puisse être recueilli dans les autres cas.

« 3) L'objectif de simplification inhérent au projet ne peut être atteint qu'au terme de travaux techniques complexes et à la condition que soient prises d'autres mesures touchant au fond du droit, en particulier une définition commune aux différents régimes des éléments de rémunérations servant de base de calcul aux cotisations et aux prestations. Ces mesures, qui peuvent avoir un impact sur l'équilibre des régimes et sur les situations personnelles des salariés nécessitent de nombreuses dispositions en particulier législatives qui doivent être adoptées dans le cadre de l'habilitation mentionnée dans l'avis rendu sur l'article 44 de la présente proposition de loi.

« 4) Il conviendrait, enfin, de préciser le texte sur quelques autres points :

« - s'agissant du changement d'intitulé du chapitre du code de la sécurité sociale où est inséré le nouveau dispositif, il conviendrait de remplacer les mots : « du recouvrement des cotisations de sécurité sociale » par les mots : « des déclarations sociales ainsi que du recouvrement des cotisations et contributions sociales » ;

(1) Rapport de M. Jean-Luc Warsmann au Président de la République, La simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi, juillet 2011, p. 67.

« - pour désigner les employeurs hors champ de la DSN, compte tenu de l'existence du chèque emploi service, il conviendrait de préférer à la formule incomplète et ancienne « employeurs de personnel de maison » les termes « employeurs de salariés mentionnés à l'article L. 1271-1 du code du travail » ;

« - la notion d'organisme chargé de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale inclut les organismes de recouvrement, dont la mention spécifique n'est pas nécessaire ;

« - s'agissant des informations recueillies, les termes « les mouvements individuels relatifs à l'arrivée ou au départ d'un salarié » devraient être précisés, conformément à ce qui est souhaité, sous la forme « les dates d'arrivée et de départ d'un salarié, de suspension du contrat de travail et de reprise du travail » ; il serait en outre souhaitable d'y ajouter la durée du travail effectué, dès lors qu'elle constitue un élément substantiel pour l'ouverture du droit à certaines prestations sociales. »

En effet, chaque année, trois millions d'entreprises et deux millions d'employeurs, toutes catégories confondues, réalisent plusieurs dizaines de millions de déclarations sociales aux organismes sociaux. La charge administrative représentée par l'accomplissement de ces déclarations auprès des organismes sociaux reste très importante et sa réduction constitue une forte attente des entreprises, comme en attestent les remontées issues des assises de la simplification qui se sont tenues en avril 2011.

Si les déclarations sociales des employeurs sont aussi nombreuses, c'est notamment parce que les données véhiculées par les déclarations de cotisations sociales sont aujourd'hui globalisées par établissement. Dans ces conditions, les organismes sociaux n'ont pas connaissance de la rémunération et des cotisations versées pour chaque salarié, sauf une fois par an *via* la déclaration annuelle des données sociales (DADS). Dès lors, chaque fois que ces informations sont nécessaires pour la gestion des droits (indemnisation journalière de l'assurance maladie, droits à l'assurance chômage, calcul des *minima* sociaux...), des déclarations spécifiques doivent être faites qui sont une charge administrative importante pour les entreprises.

Ainsi, si l'objet de ces déclarations diffère, les informations demandées portent pour la plupart sur les rémunérations versées. On distingue les déclarations de versement des cotisations par établissement, les déclarations trimestrielles de salaires pour les salariés agricoles, permettant le calcul et l'appel des cotisations, les déclarations annuelles nominatives de données sociales effectuées auprès de la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), les attestations de salaires pour l'ouverture de droits aux indemnités journalières effectuées auprès des caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), des caisses de la mutualité sociale agricole et des organismes de prévoyance, mutuelles ou assurances ainsi que les attestations employeur pour le calcul des droits à l'assurance chômage.

Dans le but de réduire la charge déclarative pesant sur les employeurs, de fiabiliser les informations servant au calcul des droits des salariés, de réduire les coûts de gestion des dispositifs pour le bénéfice de la collectivité et de lutter contre la fraude, le présent article institue une

déclaration sociale nominative (DSN), qui se substituera progressivement à partir du 1^{er} janvier 2013 et définitivement à compter du 1^{er} janvier 2016 à la totalité des déclarations sociales.

L'importance des enjeux à relever, que constitue le maintien d'un haut niveau de protection sociale tout en limitant les freins administratifs à la croissance des entreprises, appelle un projet ambitieux qui rénovera en profondeur le mode de fonctionnement du système de la protection sociale.

Le rapport de la mission effectuée en mai 2011 par l'inspection des finances et l'inspection générale des affaires sociales sur le projet de déclaration sociale nominative confirme pleinement la pertinence du projet au regard des objectifs poursuivis et préconise une démarche par étapes, accompagnée de travaux de rationalisation et de simplification des données, dans lesquels les organismes concernés se sont résolument engagés. La progressivité de cette démarche est une condition indispensable à la réussite d'un projet d'une telle ampleur. Elle garantit, en outre, aux entreprises une simplification de la production de données.

Parce que plusieurs étapes doivent être franchies pour assurer le succès de cette réforme fondamentale des obligations déclaratives sociales, le présent article complète la section I « *Modernisation et simplification des formalités au regard des entreprises* » du chapitre III bis⁽¹⁾ du titre III du livre I^{er} du code de la sécurité sociale dans le code de la sécurité sociale par un nouvel article L. 133-5-3 qui, tout en consacrant le principe de la déclaration sociale nominative, prévoit sa mise en œuvre en deux temps.

Dans une première étape, qui débutera le 1^{er} janvier 2013 et s'achèvera le 31 décembre 2015, les employeurs de personnel salarié ou assimilé, à l'exclusion des personnels de maison⁽²⁾, pourront sur la base du volontariat adresser chaque mois à un organisme unique – lequel pourra être différent pour certaines catégories spécifiques, comme les employeurs agricoles – le montant des rémunérations versées au cours du mois précédent à chaque salarié ainsi que les mouvements individuels relatifs à l'arrivée ou au départ d'un salarié, afin de supprimer les déclarations de salaires pour les indemnités journalières – sept millions de déclarations par an – et les attestations d'employeur destinées à Pôle emploi.

(1) Afin de tenir compte de la création de la déclaration sociale nominative, le présent article modifie l'intitulé du chapitre III bis du titre III du livre I^{er} du code de la sécurité sociale, qui devient : « Modernisation et simplification des déclarations sociales ainsi que du recouvrement des cotisations et contributions sociales ».

(2) Seront ainsi exclus de la déclaration sociale nominative les personnes employant les salariés mentionnés au 1^o de l'article L. 1271-1 du code du travail et à l'article L.531-5 du code de la sécurité sociale, à savoir les parents employeurs d'assistantes maternelles ou de gardes d'enfant qui bénéficient du complément de mode de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant ainsi que les autres particuliers employeurs qui relèvent du chèque emploi service universel.

Une fois adressées par l'employeur à cet organisme unique, ces données seront transmises en tout ou partie, soit à leur demande, soit de manière systématique, aux caisses d'assurance maladie et à Pôle emploi, mais également aux organismes versant des prestations familiales sous conditions de ressources – caisses d'allocations familiales, caisses de la mutualité sociale agricole –, aux organismes chargés du recouvrement des cotisations sociales et des contributions chômage - union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), caisses générales de sécurité sociale⁽¹⁾, Pôle emploi –, aux organismes de retraite et de prévoyance complémentaire, aux caisses assurant le service des congés payés ainsi qu'aux services de l'État.

Cette première phase permettra une mise en œuvre progressive de la déclaration sociale nominative, limitée aux déclarations de salaires pour les indemnités journalières et les attestations d'employeur destinées à Pôle emploi, tout en épousant un calendrier réaliste et ambitieux, comme l'avait suggéré M. Jean-Luc Warsmann dans son rapport précité de juillet 2011, « *un point d'attention doit être porté au calendrier de mise en œuvre du projet : le choix pragmatique de passer par plusieurs étapes est légitime. Il faut cependant avancer avec détermination et s'efforcer de resserrer les calendriers. Un horizon 2013 est à rechercher* »⁽²⁾.

Dans sa deuxième étape de mise en œuvre, qui débutera le 1^{er} janvier 2016, la déclaration sociale nominative, qui aura alors un caractère obligatoire et non plus facultatif pour les employeurs, se substituera également, comme le montre le tableau ci-dessous, à la déclaration annuelle de données sociales (DADS), à la déclaration automatisée des données sociales unifiée (DADS-U), aux déclarations unifiées de cotisations sociales (DUCS) effectuées auprès des URSSAF, des institutions de l'AGIRC-ARRCO, de Pôle emploi et de la caisse de congés payés du bâtiment et des travaux publics (BTP), aux déclarations de cotisations auprès des caisses de la mutualité sociale agricole, aux déclarations de cotisations pour la caisse de congés payés du BTP et pour les congés spectacles, aux déclarations mensuelles obligatoires des mouvements de main-d'œuvre (DMMO) destinées à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ainsi qu'à la déclaration annuelle obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés (DOETH) adressée à la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi.

(1) Au nombre de quatre dans les départements d'outre-mer.

(2) Rapport de M. Jean-Luc Warsmann, op. cit., p. 68.

CHAMP D'APPLICATION DE LA DÉCLARATION SOCIALE NOMINATIVE

Déclarations remplacées par la déclaration sociale nominative	
<p>Étape 1</p> <p>À compter du 1^{er} janvier 2013</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Attestations de salaires pour le paiement des indemnités journalières adressées aux caisses primaires d'assurance maladie et aux mutualités sociales agricoles (<i>art R. 323-10 et R. 441-4 du code de la sécurité sociale</i>) • Attestations d'employeur destinées à Pôle emploi (<i>art. R. 1234-9 du code du travail</i>)
<p>Étape 2</p> <p>À compter du 1^{er} janvier 2016</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Déclarations unifiées de cotisations sociales destinées aux URSSAF, à l'AGIRC-ARRCO, aux institutions de prévoyance, aux congés intempéries-BTP, à Pôle emploi pour certaines catégories de cotisants, état nominatif annuel destiné à l'AGIRC-ARRCO (<i>art. 32 de la n° 94-126 du 11 février 1994, art. R. 243-13 du code de la sécurité sociale, art. R. 5422-6 du code du travail dans sa rédaction antérieure au 1^{er} janv. 2011, art. 11 de l'annexe A à l'accord du 8 décembre 1961, art. 5 de la convention collective nationale du 14 mars 1947</i>) • Déclarations de cotisations auprès des caisses de la mutualité sociale agricole (<i>art. R. 741-2 et R. 741-3 du code rural</i>) • Déclarations de cotisations pour la caisse de congés payés du BTP et pour les congés spectacles • Déclarations annuelles de données sociales (DADS) adressées à la caisse nationale d'assurance vieillesse (<i>décret n° 85-1343 du 16 décembre 1985, art. 87, 240 et 241 du code général des impôts, art. 39 annexe III du code général des impôts</i>) et déclarations automatisées des données sociales unifiées (DADS-U) dont les données sont destinées à 25 organismes et administrations • Déclarations mensuelles obligatoires des mouvements de main-d'œuvre (DMMO) adressées aux centres de traitement DDMO et destinées à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (<i>art. L. 1221-16 du code du travail</i>) • Déclaration annuelle obligatoire d'emploi des travailleurs handicapés (DOETH) adressée à la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (<i>art. L. 5212-1 du code du travail</i>)

Dans la mesure où la déclaration sociale nominative a vocation, à partir du 1^{er} janvier 2016, à se substituer à la totalité des déclarations sociales, le présent article, reprenant le principe consacré à l'article 16 A de la loi n° 2000-321 du 10 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ⁽¹⁾, prévoit qu'**à compter de cette date, toute demande de données ou d'informations déjà produites au titre de la déclaration sociale nominative ou exigées à un autre titre par ces mêmes organismes et administrations sera nulle de plein droit.**

(1) Article 16 A de la loi n° 2000-321 du 10 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations : « II. – Un usager présentant une demande dans le cadre d'une procédure entrant dans le champ du dernier alinéa du I ne peut être tenu de produire des informations ou données qu'il a déjà produites auprès de la même autorité ou d'une autre autorité administrative participant au même système d'échanges de données. »

Le présent article prévoit enfin qu'à chacune de ces deux étapes, les modalités de mise en œuvre de la déclaration sociale nominative seront complétées par un décret en Conseil d'État. Cependant, le déploiement de la déclaration sociale nominative exigera tout particulièrement que soient engagés et menés à bien rapidement des travaux de définition commune et d'harmonisation des données recueillies. Tel est l'objet de l'article 44 de la présente proposition de loi qui instaure cette indispensable démarche d'harmonisation des données fondamentales qui doivent être définies de manière unique pour l'ensemble des usages (notions de rémunération, de durée et de période, d'effectif, de salarié, etc.).

À l'initiative de votre rapporteur, soucieux de tenir compte des observations formulées par le Conseil d'État (cf. *supra*), votre Commission a adopté une série d'amendements destinés à préciser le champ d'application et le contenu de la déclaration sociale nominative à plusieurs égards :

— le champ des employeurs exclus de la déclaration sociale nominative a été précisé. Ainsi, ne seront pas concernés par ce nouveau dispositif les employeurs de salariés mentionnés aux articles L. 1271-1 du code du travail – employeurs relevant du chèque emploi service universel – et L. 531-5 du code de la sécurité sociale – employeurs relevant du dispositif déclaratif *Pajemploi* ⁽¹⁾ ;

— les cas de suspension du contrat de travail, notamment en cas d'emploi intérimaire, ont été mieux pris en compte, puisque la déclaration sociale nominative devra désormais faire apparaître, pour chaque salarié, « *les dates d'arrivée et de départ, de suspension et de reprise du contrat de travail ainsi que la durée du travail* » et non plus seulement, comme le prévoyait initialement la présente proposition de loi, « *les mouvements individuels relatifs à l'arrivée ou au départ d'un salarié* » ;

— le périmètre des régimes complémentaires obligatoires entrant dans le champ de la déclaration sociale nominative, qui ne concernait initialement que les régimes interprofessionnels que sont l'AGIRC-ARRCO, a été étendu aux régimes réglementaires prévus par l'article L. 921-2 du code de la sécurité sociale, à savoir l'IRCANTEC et la CRNPAC.

*

* *

La Commission adopte successivement les amendements de coordination, de précision ou rédactionnels CL 272, CL 273, CL 284, CL 274, CL 275, CL 276, CL 283, CL 285, CL 277, CL 286 et CL 278 du rapporteur.

(1) À savoir les parents employeurs d'assistantes maternelles ou de gardes d'enfant qui bénéficient du complément de mode de garde (CMG) de la prestation d'accueil du jeune enfant.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 12 de la commission des Affaires sociales.

M. Dominique Dord, rapporteur pour avis. Tous les représentants des organismes concernés qu'a auditionnés notre Commission jugent utopique la généralisation de la déclaration sociale nominative au 1^{er} janvier 2016. Le volontarisme affiché se comprend, mais la probabilité que cette généralisation soit effective à la date dite semblant à peu près nulle, il paraît plus sage de reporter l'échéance au 1^{er} janvier 2018.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Si c'est ainsi que la commission des Affaires sociales voit les choses, je comprends pourquoi rien n'avance.

M. le rapporteur. Une volonté politique claire doit se manifester pour aboutir aux simplifications en chaîne que permettra cette généralisation. Si une date incitative n'est pas fixée, rien ne se fera. Le délai de quatre ans prévu et les nouvelles technologies permettront que la mesure entre en vigueur à la date dite. Avis défavorable.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Le réalisme de la date butoir proposée a été mis en cause. Or, si les travaux du groupement d'intérêt public « Modernisation des déclarations sociales » n'ont pas abouti, c'est faute d'un cadre adéquat et faute, aussi, que les différents organismes considérés y mettent du leur, chacun expliquant que si les textes ou les systèmes informatiques doivent être modifiés, cela doit se faire à partir de leurs propres textes ou systèmes informatiques... De tout cela, il n'est évidemment rien résulté. Le seul moyen d'avancer est de bousculer ces conservatismes en fixant un cadre législatif en plusieurs étapes : uniformisation des définitions juridiques et des assiettes, puis uniformisation informatique, enfin application d'un dispositif qui permettra des simplifications évidentes. Cette réforme est très attendue, mais si le législateur ne prend pas ses responsabilités, personne ne bougera. Nous proposons un calendrier et nous entendons quels engagements prendra le Gouvernement en termes de délais. Prévoir en 2011 un mécanisme devant s'appliquer en 2016, c'est donner un temps suffisant aux organismes concernés.

M. Dominique Dord, rapporteur pour avis. Le souci de volontarisme et de réalisme de notre Commission est égal à celui de la commission des Lois, mais nous avons déjà eu à mesurer l'impact de mesures dites volontaristes dont l'application a donné lieu à une pagaille sans nom – j'en donnerai pour exemples l'interlocuteur social unique ou le régime social des indépendants, le RSI. S'agit-il seulement de corporatismes ou de conservatismes ? Rien n'est moins sûr. Si les partenaires sociaux disent, unanimes, que la date du 1^{er} janvier 2016 est irréaliste, il faut en tenir compte. Si vous souhaitez la maintenir, soit ! Mais il y a fort à penser qu'il faudra y revenir lors de la prochaine législature, et ces modifications successives n'auront pas exactement contribué à simplifier notre droit.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Si, pour le RSI, la commission des Affaires sociales avait procédé comme nous entendons le faire aujourd'hui – donner le temps de modifier l'outil informatique pour préparer la réforme –, nous n'en serions pas là où nous en sommes. Nous voulons laisser à chaque organisme le temps de procéder aux évolutions nécessaires mais en fixant un cadre suffisamment à l'avance. Ainsi répondrons-nous aux attentes des hauts fonctionnaires du groupement d'intérêt public « Modernisation des déclarations sociales » qui, bien qu'ayant fait tout ce qui était en leur pouvoir, se trouvent confrontés à un blocage persistant. Aucun progrès n'aura eu lieu à ce sujet pendant toute cette législature ; nous proposons une visibilité quasiment à hauteur d'une législature, puisque 2016 est dans cinq ans.

M. Alain Vidalies. Je vous remercie pour vos encouragements...

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte successivement les amendements CL 279 à CL 282, CL 287 et CL 288 du rapporteur, tous rédactionnels à l'exception du CL 282, de coordination.

Puis elle adopte l'article 30 modifié.

Article 31

(art. L. 133-6-4 du code de la sécurité sociale)

Simplification de la procédure de recouvrement amiable des cotisations et contributions sociales par le régime social des indépendants

Le présent article, issu d'une proposition formulée par M. Jean-Luc Warsmann dans son rapport remis en juillet 2011 au Président de la République sur la simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi ⁽¹⁾, simplifie la procédure de recouvrement amiable des cotisations et contributions sociales par le régime social des indépendants en redonnant à ce dernier une compétence pleine et entière.

En effet, en l'état actuel, le recouvrement amiable est partagé, de manière parfois peu compréhensible pour l'assuré, entre le régime social des indépendants et l'union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

En premier lieu, en application de l'article L. 133-6-4 du code de la sécurité sociale, le régime social des indépendants doit déléguer pendant les trente premiers jours à compter de la date d'échéance ou de la date limite de paiement, tout ou partie du recouvrement amiable des assurés dits « primo-débiteurs », dans la mesure où ils ne sont redevables d'aucune autre cotisation ou contribution

(1) Rapport de M. Jean-Luc Warsmann, op. cit., juillet 2011, p. 77.

sociale. L'article R. 133-20 du même code précise par ailleurs que les URSSAF peuvent proposer à ces derniers un échéancier de paiement qui ne peut toutefois excéder quatre-vingt-dix jours.

En second lieu, toujours en application de l'article L. 133-6-4 précité, le régime social des indépendants prend en charge, dès le premier jour, le recouvrement amiable des assurés dits « pluri-débiteurs », déjà redevables de cotisations ou contributions sociales ou ayant déjà eu des incidents de paiement, et assure, à compter du trente-et-unième jour à compter de la date d'échéance ou de la date limite de paiement, la poursuite du recouvrement amiable des assurés dits « primo-débiteurs ».

Dans ces conditions, il est très difficile pour l'assuré d'identifier *a priori* le bon interlocuteur, le régime social des indépendants et les URSSAF pouvant, dans certaines situations, se renvoyer mutuellement la responsabilité du recouvrement amiable. De la même manière, si l'assuré veut bénéficier d'un véritable échéancier de paiement, celui proposé par les URSSAF ne pouvant excéder quatre-vingt-dix jours, il doit attendre que soit écoulé le délai de trente jours prévu par l'article L. 133-6-4 précité et que le régime social des indépendants redevienne pleinement compétent en matière de recouvrement amiable. Enfin, cette délégation obligatoire du régime social des indépendants aux URSSAF dans les trente premiers jours entrave, en phase précontentieuse, le traitement social préventif des défaillances, qui ressortit à la compétence du régime social des indépendants, lequel dispose à cette fin d'un fonds d'action sociale et connaît les incidences des impayés en termes de droits à prestations. En définitive, M. Jean-Luc Warsmann, dans son rapport précité de juillet 2011, estime que ce partage de compétences entre le régime social des indépendants et les URSSAF est « *source d'inefficacité de gestion* ».

Dans cette perspective, le présent article modifie l'article L. 133-6-4 du code de la sécurité sociale, afin de confier au régime social des indépendants une compétence pleine et entière dans la mise en œuvre du recouvrement amiable des cotisations et contributions sociales et ce, dès le premier jour pour l'ensemble des assurés qu'ils soient primo-débiteurs ou pluri-débiteurs. Comme l'a souligné M. Jean-Luc Warsmann, cette mesure permettra aux URSSAF de se recentrer sur le calcul, l'appel et l'encaissement des cotisations, alors que le régime social des indépendants assurera désormais l'intégralité du recouvrement amiable et contentieux. Cette mesure permettra également d'instaurer un véritable interlocuteur social unique pour la procédure de recouvrement amiable, les assurés n'ayant plus de contacts directs avec les URSSAF agissant « *pour le compte et sous le nom du régime social des indépendants* », et se traduira *in fine* par une amélioration du service rendu aux assurés.

Le présent article, s'il reconnaît au régime social des indépendants une compétence pleine et entière en matière de recouvrement amiable et ce, dès le premier jour, lui offre toutefois la faculté de déléguer aux URSSAF, dans des conditions qui seront fixées par décret en Conseil d'État, tout ou partie de ses

missions de recouvrement amiable. Ainsi, si les caisses du régime social des indépendants ne sont pas – d'un point de vue pratique – encore en mesure d'effectuer certaines opérations de recouvrement amiable, elles conserveront la possibilité, sur la base du présent article, de les déléguer aux URSSAF. Au regard des informations communiquées à votre rapporteur, une telle déléation facultative pourrait notamment porter sur l'envoi des courriers de relance amiable et plus généralement les opérations d'édition.

Le tableau figurant ci-dessous présente le nouveau partage de compétences opéré par le présent article entre le régime social des indépendants et l'URSSAF en matière de recouvrement amiable :

**PARTAGE DES COMPÉTENCES ENTRE LE RSI ET L'URSSAF
EN MATIÈRE DE RECOUVREMENT AMIABLE**

	Art. L. 133-6-4 dans sa rédaction actuelle	Art. L. 133-6-4 dans sa rédaction modifiée par le présent article
Trente premiers jours à compter de la date d'échéance ou de la date limite de paiement	RSI compétent pour le recouvrement amiable des assurés pluri-débiteurs <i>URSSAF compétentes pour le recouvrement amiable des assurés primo-débiteurs</i>	RSI compétent pour le recouvrement amiable des assurés primo-débiteurs et pluri-débiteurs
À compter du trente-et-unième jour à compter de la date d'échéance ou de la date limite de paiement	RSI compétent pour le recouvrement amiable des assurés primo-débiteurs et pluri-débiteurs	<i>Faculté pour le RSI de déléguer tout ou partie du recouvrement amiable aux URSSAF</i>

Sans revenir sur cette véritable mesure de simplification de la procédure de recouvrement amiable désormais confiée, dès le premier jour, au régime social des indépendants, votre Commission a adopté un amendement de M. Dominique Dord, rapporteur pour avis de la commission des Affaires Sociales, prorogeant jusqu'au 30 novembre 2012, le mandat des administrateurs des caisses de base du régime social des indépendants. Votre Commission, suivant l'avis défavorable de votre rapporteur, a toutefois rejeté toute modification de la composition des conseils d'administration de ces caisses, qui se ferait au détriment des professions libérales.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 13 de la commission des Affaires sociales, faisant l'objet du sous-amendement CL 370 du rapporteur.

M. Dominique Dord, rapporteur pour avis. Notre Commission propose de modifier quelque peu la composition des conseils d'administration des caisses de base du régime social des indépendants, mais l'amendement tend surtout à

prolonger jusqu'au 30 novembre 2012 le mandat de leurs administrateurs pour éviter un télescopage entre la date ordinaire de renouvellement de ces mandats et les échéances électorales nationales.

M. le rapporteur. Avis favorable à la proposition de prorogation du mandat des administrateurs, mais défavorable à la modification de la composition du conseil d'administration, qui se ferait au détriment des professions libérales sans qu'il y ait eu concertation suffisante sur cette question. C'est pourquoi je présente le sous-amendement CL 370.

M. Dominique Dord, rapporteur pour avis. Permettez-moi de signaler que l'amendement avait été adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées lors de l'examen de la proposition de loi dite « Fourcade » modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires, avant d'être censuré par le Conseil constitutionnel qui y a vu un cavalier législatif.

La Commission adopte le sous-amendement CL 370. Puis elle adopte l'amendement CL 13 sous-amendé.

Elle adopte ensuite l'article 31 modifié.

Article 32 (supprimé)

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte les amendements de suppression CL 392 du président Jean-Luc Warsmann, CL 14 de la commission des Affaires sociales et CL 125 de M. Alain Vidalies.

L'article 32 est ainsi supprimé.

Article 33

(art. L. 241-13 du code de la sécurité sociale)

Harmonisation de l'expression des seuils d'effectifs entrant dans la détermination de la majoration de la réduction de cotisations sociales employeur dans les entreprises de travail temporaire

De même que les articles 34 et 35, le présent article a pour objet l'harmonisation de l'expression des seuils d'effectifs conditionnant l'application du droit de la sécurité sociale. Il s'agit en l'occurrence de la détermination du montant des charges dont doivent s'acquitter les employeurs, notamment des entreprises de travail temporaire.

Ici, la proposition de loi uniformise la formulation du seuil en vigueur pour la fixation du coefficient de réduction des cotisations à la charge de l'employeur au titre des assurances sociales et des allocations familiales en application de l'article L. 241-13 de la sécurité sociale, réduction applicable pour des effectifs de « un à dix-neuf salariés » et portant de manière dégressive sur les

rémunérations allant jusqu'à 1,6 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). À cet effet, l'article 33 substitue la mention : « [moins] de vingt salariés » à celle de : « dix-neuf [salariés au plus] », dans le même esprit que la disposition figurant à l'article 28 de la proposition de loi.

À l'examen, cette harmonisation comporte deux conséquences. D'une part, l'adoption d'un libellé unique constitue une mesure susceptible de rendre la norme en vigueur plus compréhensible et donc mieux applicable pour l'ensemble des entreprises. En cela, le dispositif de l'article 33 remplit parfaitement l'objectif fixé par le président Jean-Luc Warsmann d'une mesure d'harmonisation qui contribue à faciliter la vie des entreprises.

D'autre part, il s'avère que cette nouvelle formulation devrait induire un léger accroissement du nombre des employeurs pouvant prétendre à une réduction des cotisations de sécurité sociale et des allocations familiales. Il convient de souligner qu'il ne s'agit que d'une conséquence indirecte de la modification des seuils. Toutefois, d'après les évaluations réalisées par le Gouvernement, le changement du périmètre de ce dispositif d'exonération pourrait s'élever à près de 20 millions d'euros, ce qui, en soi, ne représente qu'un montant assez dérisoire par rapport au montant global des exonérations consenties sur le fondement de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale.

Dans la mesure où l'établissement d'un mécanisme de compensation ne semble pas hors de portée, les membres de la commission des lois ont jugé, dans leur majorité, que la pertinence de la simplification introduite par l'article 33 l'emportait sur l'impact financier de ce dispositif. Aussi ont-ils opté pour le maintien de cette disposition dans le texte de la proposition de loi.

En revanche, à l'initiative de votre rapporteur, ils ont jugé nécessaire de préciser son libellé de sorte que ne subsiste aucune ambiguïté quant à la portée et au sens de l'harmonisation des seuils réalisée à l'article 33 de la proposition de loi. Dans cette optique, la commission des Lois a adopté un amendement de son rapporteur visant à ce qu'à la première phrase de l'avant dernier alinéa du III de l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale, les mots : « de un à dix-neuf salariés » soient remplacés par les mots : « moins de vingt salariés ». Ainsi que l'avait observé le Conseil d'État dans l'avis rendu sur le texte, cette modification apparaît moins elliptique que celle consistant à substituer aux mots : « dix-neuf » le mot : « vingt ».

*

* *

La Commission est saisie des amendements CL 15 de la commission des Affaires sociales et CL 126 de M. Alain Vidalies, tendant à supprimer l'article.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

M. Dominique Dord, rapporteur pour avis. Vous avez supprimé l'article 32 parce qu'il entraînait pour la sécurité sociale une perte de recettes évaluée à 2 millions d'euros. J'ai du mal à comprendre pourquoi vous refusez la suppression de l'article 33 qui en induira une de quelque 20 millions d'euros !

M. le président Jean-Luc Warsmann. La suppression de l'article 32 tient à ce que la disposition relève d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale.

M. Alain Vidalies. L'article 32 précédemment supprimé posait un problème de fond, vous l'avez constaté vous-même. Il ne s'agissait pas de simplification du droit mais d'une décision politique qui amoindrissait les recettes de la sécurité sociale, ce que l'état des comptes de la nation ne permet pas de faire. On ne peut nous appeler à la responsabilité collective, comme l'a fait hier encore le Premier ministre dans l'hémicycle, et nous demander le lendemain d'adopter des mesures qui, au prétexte de je ne sais quelle simplification du droit, vont à l'encontre de l'intérêt collectif. Lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), il vous faudra bien trouver d'autres ressources pour compenser celles que vous allez distraire des comptes de la sécurité sociale. Tout cela est incohérent. Que l'on souhaite harmoniser les seuils, soit, il n'y a pas d'affrontement doctrinal sur ce point, mais, comme la commission des Affaires sociales, nous jugeons incompréhensibles des initiatives qui auront pour effet de priver la sécurité sociale de recettes.

M. le rapporteur. L'harmonisation des seuils est reconnue par tous comme un facteur essentiel de lisibilité du droit pour nos entreprises. Le Gouvernement évalue à 20 millions d'euros le manque à gagner qui résulterait de la mesure : une compensation, dans le PLFSS, ne semble pas hors d'atteinte. Voilà pourquoi j'émet un avis défavorable aux amendements de suppression.

M. Alain Vidalies. Sous prétexte de simplifier le droit, on hausse de dix-neuf à moins de vingt salariés la limite en dessous de laquelle les petites entreprises bénéficient du coefficient majoré de la réduction Fillon des cotisations sociales...

M. le rapporteur. La perte de recettes est moindre que celle qui résulterait, pour les collectivités locales, de l'harmonisation des seuils pour le versement transport.

M. Dominique Raimbourg. Puis-je faire observer que 20 millions d'euros, rapportés au nombre d'entreprises concernées, représenteront une très faible somme pour chacune ? Sera-t-elle même suffisante pour compenser les frais liés aux nécessaires modifications des logiciels comptables ? Faut-il vraiment priver la sécurité sociale de 20 millions d'euros pour offrir aux PME un bénéfice très marginal ?

M. Dominique Dord, rapporteur pour avis. Je comprends que l'on souhaite harmoniser les seuils, mais tout de même ! Tenant compte de la perte de

recettes qu'il induirait pour les collectivités locales, le rapporteur a accepté la suppression de l'article 28. Pourquoi cet argument ne vaut-il pas pour les recettes de la sécurité sociale ? Que l'on veuille rendre le droit plus lisible, soit, mais si la simplification a des conséquences négatives pour les finances publiques, mieux vaut y renoncer. C'est ce que demande à l'unanimité la commission des Affaires sociales, peu encline à voir 20 millions des recettes de la sécurité sociale s'évaporer à la faveur de modifications sémantiques. L'amendement CL 16 à l'article 34 est rédigé dans le même esprit.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Les seuils d'effectifs font l'objet de dizaines de définitions différentes selon les cas. Cette complexité nuit à nos entreprises. Pour gagner en cohérence, nous avons souhaité clarifier cette définition en adoptant la terminologie européenne. Dans le cas qui nous occupe, cela provoquera une perte de recettes de 20 millions d'euros, mais je ne doute pas que, lors de l'examen du texte en séance publique, le Gouvernement proposera un mécanisme de compensation qui n'est pas tout à fait prêt à ce jour. Quoi qu'il en soit, la disposition facilitera la marche des entreprises.

Quant à l'harmonisation de l'expression des seuils pour le « versement transport » prévue à l'article 28, elle avait pour conséquence une réduction des recettes des collectivités territoriales, à ce jour non compensée par l'État ; rien ne servait de s'obstiner.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette les amendements CL 15 et CL 126.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CL 371 du rapporteur.

L'article 33 est ainsi rédigé.

Article 34

(art. L. 241-13 du code de la sécurité sociale)

Harmonisation de l'expression des seuils d'effectifs entrant dans la détermination de la majoration de la réduction de cotisations sociales employeurs pour les groupements d'employeurs entrant dans le champ d'application d'une même convention collective

Dans le même esprit que l'article 33, celui-ci remplace la formule : « dix-neuf salariés au plus » par « moins de vingt salariés » au dernier alinéa du III de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale. Cette disposition est relative au coefficient de réduction des cotisations dues au titre des assurances sociales et des allocations familiales auquel peuvent prétendre les groupements d'employeurs qui, conformément à l'article L. 1253-1 du code du travail, entrent dans le champ d'application d'une même convention collective et sont constitués dans le but de mettre à la disposition de leurs membres des salariés liés à ces groupements par un contrat de travail.

De même que celle contenue à l'article 33, la modification apportée par l'article 34 doit favoriser une lecture aisée des dispositions du code de la sécurité sociale en matière de prélèvements.

*
* *

La Commission examine les amendements de suppression CL 16 de la commission des Affaires sociales et CL 127 de M. Alain Vidalies.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'amendement CL 16 a été défendu.

M. Alain Vidalies. À nouveau, au prétexte d'harmoniser les seuils, vous modifiez la législation. On le sait, les groupements d'employeurs bénéficient d'un dispositif particulier : le coefficient maximal de 0,281 de la réduction dite « Fillon » des cotisations sociales leur est appliqué. Cet article étend le champ des groupements qui peuvent prétendre à cette disposition alors que vous avez déjà, en juin, supprimé les barrières qui limitaient leur constitution, au point que le régime juridique de ces groupements est maintenant presque aligné sur le droit général des entreprises. Et, malgré cela, vous prétendez leur appliquer un traitement différencié. C'est un autre argument qui milite en faveur de la suppression de cet article par l'amendement CL 127.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

La Commission rejette les amendements identiques CL 16 et CL 127.

Puis elle adopte l'article 34 sans modification.

Article 35

(art. L. 241-18 du code de la sécurité sociale)

Harmonisation de l'expression des seuils d'effectifs entrant dans la détermination de la réduction forfaitaire de cotisations patronales dues au titre des heures supplémentaires

À l'instar des articles 33 et 34, l'article 35 de la proposition de la loi modifie également la formulation des seuils d'effectifs conditionnant pour les employeurs le bénéfice d'une réduction des cotisations sociales sur les heures supplémentaires, dans un souci d'harmonisation et d'accessibilité du droit de la sécurité sociale en matière de prélèvement.

À cette fin, le présent article substitue à la mention : « *au plus [vingt salariés]* » celle de : « *moins de [vingt salariés]* » à l'article L. 241-18 du code de la sécurité sociale relatif à la déduction forfaitaire des cotisations patronales dues au titre des heures supplémentaires ou de « *toute autre durée de travail* ».

Ainsi, la proposition de loi assure la cohérence de l'ensemble des dispositions du code de la sécurité sociale relatives à la réduction des cotisations dues par l'employeur. La modification apportée par l'article 35 n'emporte aucune incidence du point de vue du nombre des employeurs susceptibles de bénéficier de l'exonération de charges prévues à l'article L 241.18 du code de la sécurité sociale.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« L'article 35 devrait être complété par une modification du V de l'article 48 de la loi n° 2008-776 de modernisation de l'économie du 4 août 2008, afin d'éviter une rupture d'égalité entre les entreprises ayant dépassé le seuil de 20 salariés entre 2008 et 2010, qui continueraient de bénéficier des mesures transitoires instituées par ces dispositions, et celles ayant seulement atteint ce seuil pendant la même période, qui n'en bénéficieraient pas. »

Cela étant, ainsi que l'a relevé le Conseil d'État, le dispositif de l'article 35 comportait, dans sa rédaction initiale, le risque d'une rupture d'égalité dans l'application de la loi n° 2008-776 de modernisation de l'économie du 4 août 2008. Le V de l'article 48 de ce texte maintient en effet le bénéfice de l'exonération des cotisations employeur sur les heures supplémentaires pour les entreprises atteignant ou dépassant le seuil d'effectif de vingt salariés en 2008, 2009, 2010 ou 2011. Or, en substituant à la seconde phrase du I de l'article L. 241-18 du code de la sécurité sociale la mention : « moins de [vingt salariés] » à celle de : « dix-neuf salariés au plus », l'article 36 induisait un traitement différencié entre d'une part, les entreprises ayant dépassé le seuil de vingt salariés entre 2008 et 2010, qui continueraient à bénéficier des mesures transitoires instituées par l'article 48 de la loi de modernisation de l'économie, et, d'autre part, celles ayant seulement atteint ce seuil pendant la même période qui n'en bénéficieraient pas.

Dès lors, il importait de tirer toutes les conséquences de la modification des seuils réalisée dans le code de la sécurité sociale en modifiant la loi n° 2008-776 précitée. C'est à cette fin que votre rapporteur a proposé à la commission des Lois l'adoption d'un amendement à l'article 35 qui complète le libellé du V de l'article 48 de la loi de modernisation de l'économie. En insérant dans ce texte le mot : « atteignent » avant le mot : « dépassent », le II de l'article 35 abaisserait le seuil d'effectif justifiant le maintien de la majoration d'exonération employeur pour les heures supplémentaires. Ainsi, se trouveraient incluses dans le champ de ces mesures transitoires les entreprises ayant moins de vingt salariés. Ce faisant, cette disposition préviendrait toute rupture d'égalité.

*

* *

L'amendement CL 128 de M. Alain Vidalies est retiré.

La Commission examine l'amendement CL 372 du rapporteur.

M. le rapporteur. Suggéré par le Conseil d'État, cet amendement vise à tirer les conséquences, dans la loi de modernisation de l'économie (LME) de

2008, de la modification par cette proposition de la définition des seuils conditionnant le bénéfice de la réduction forfaitaire des cotisations employeur sur les heures supplémentaires.

Le V de l'article 48 de la LME prévoit en effet le maintien, pendant trois ans, de la majoration de cette réduction forfaitaire pour les entreprises qui, en raison d'un accroissement de leurs effectifs, dépassent le seuil des vingt salariés au titre de 2008, 2009, 2010 ou 2011. Il s'agit d'éviter une rupture d'égalité entre, d'une part, les entreprises ayant dépassé le seuil de vingt salariés entre 2008 et 2010 et qui continueraient de bénéficier des mesures transitoires prévues par l'article 48 de la LME et, d'autre part, les entreprises ayant seulement atteint le seuil de vingt salariés pendant la même période, qui n'en bénéficieraient pas.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 35 modifié.

Après l'article 35

La Commission est saisie de l'amendement CL 149 de M. Sébastien Huyghe.

M. Sébastien Huyghe. Le 29 avril 1995, l'État et la société Consortium Grand Stade SA, aujourd'hui dénommée Consortium du Stade de France, ont conclu un contrat de concession portant sur le financement, la construction et l'exploitation du Stade de France.

La décision du Premier ministre de signer ce contrat de concession a été annulée par le tribunal administratif de Paris le 2 juillet 1996. La résolution du contrat susceptible d'en découler aurait remis en cause l'organisation de la coupe du monde de football de 1998 par la France. Pour écarter cette perspective, la loi du 11 décembre 1996 a validé le contrat de concession. Le Conseil constitutionnel, répondant le 11 février 2011 à une question prioritaire de constitutionnalité, a considéré que cette loi était contraire à la Constitution pour une raison uniquement rédactionnelle – elle n'indiquait pas le motif précis d'illégalité dont le législateur entendait purger le contrat de concession. L'amendement vise à sécuriser ce contrat de concession en rectifiant l'erreur rédactionnelle initialement commise.

M. le rapporteur. Comme vous le savez, le Conseil constitutionnel exige « un motif d'intérêt général suffisant » pour régulariser une situation de ce type ; le motif financier qui sous-tend l'amendement n'est pas recevable à lui seul. Par ailleurs, l'affaire qui est à l'origine de la question prioritaire de constitutionnalité étant toujours pendante devant les juridictions, une intervention du législateur pourrait être interprétée comme une atteinte au principe de séparation des pouvoirs. Enfin, il y a fort à parier que le Conseil constitutionnel considérerait la disposition comme un cavalier législatif. Pour ces raisons, avis défavorable.

M. Sébastien Huyghe. Les constitutionnalistes qui ont aidé à formuler l'amendement ont estimé que la rédaction et le véhicule étaient propres à permettre de réparer l'erreur, uniquement rédactionnelle, commise en 1996.

La Commission rejette l'amendement.

Article 36

(art. L. 243-6-3 du code de la sécurité sociale)

Développement du rescrit social

Modifiant l'article L. 243-6-3 du code de la sécurité sociale, l'article 36 de la proposition de loi vise à soutenir le développement de la procédure de rescrit social.

Instituée par l'ordonnance n° 2005-651 du 6 juin 2005⁽¹⁾, au bénéfice des cotisants du régime général, étendue par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009⁽²⁾ aux personnes relevant du régime social des indépendants (RSI), la procédure du rescrit social permet à chaque cotisant d'interroger, en sa qualité d'employeur, l'organisme de recouvrement ou de protection sociale dont il relève sur l'application de la législation à sa situation particulière. Selon l'article L. 243-6-3 du code de la sécurité sociale, la décision rendue par l'organisme ne s'applique qu'au seul demandeur et est opposable pour l'avenir à l'organisme qui l'a prononcée en l'absence de tout changement de la situation de fait exposée dans la demande ou de la législation au regard de laquelle devait être appréciée la situation du demandeur.

Or, suivant le constat établi par M. Jean-Luc Warsmann dans son rapport sur *La simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi*⁽³⁾, le recours au rescrit social apparaît aujourd'hui encore relativement limité malgré les améliorations apportées. Cette situation pourrait s'expliquer par la longueur et la complexité de cette procédure. En effet, en application de l'article R. 133-30-11 du code de la sécurité sociale, « l'organisme dispose d'un délai de trois mois, courant à compter de la date à laquelle la demande complète a été reçue, pour notifier au cotisant sa réponse ». Toutefois, en cas de dossier incomplet, ce délai peut être augmenté de trente jours. Par ailleurs, la demande doit être soit remise en main propre à l'organisme de recouvrement soit adressée par lettre recommandée avec avis de réception. Enfin, le champ d'application de ce dispositif peut apparaître trop réduit.

(1) Ordonnance n° 2005-651 du 6 juin 2005 relative à la garantie des droits des cotisants dans leurs relations avec les organismes de recouvrement des cotisations et contributions sociales.

(2) Loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

(3) Op. cit, p. 95.

1. Une extension sensible du champ du rescrit social destinée à en assurer le développement

Afin d'inciter les cotisants à recourir au rescrit social, l'article 36 de la proposition de loi en réforme la procédure sur trois points.

D'une part, le I de l'article 36 étend le champ des demandes que les cotisants peuvent adresser aux organismes dont ils relèvent concernant l'application de la législation sociale. Dans la rédaction actuelle de l'article L. 243-6-3, ces demandes peuvent porter sur :

- les exonérations de cotisations sociales ;
- les contributions des employeurs mentionnées au chapitre VII du titre III du livre I^{er}(¹) ;
- les mesures réglementaires spécifiques relatives aux avantages en nature et aux frais professionnels prises en application de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale,
- les exemptions d'assiette mentionnées à l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale.

Le texte adopté par la commission des Lois complète cette liste par :

- les cotisations et contributions dues sur les rémunérations mentionnées à l'article L. 242-1-4 du code de la sécurité sociale, à savoir sur *« toute somme ou avantage alloué à un salarié par une personne n'ayant pas la qualité d'employeur en contrepartie d'une activité accomplie dans l'intérêt de ladite personne »* ;

(1) Ces contributions de l'employeur se composent de :

- la taxe sur les contributions au bénéfice des salariés pour le financement des prestations complémentaires de prévoyance (articles L. 137-1 à L. 137-4 du code de la sécurité sociale).
- la contribution sur les abondements des employeurs au plans d'épargne pour la retraite collective (article L. 137-5) ;
- la contribution assise sur les contrats d'assurance en matière de circulation de véhicules terrestres à moteur (articles L. 137-6 à L. 137-9) ;
- la contribution sur les avantages de préretraite d'entreprise (article L. 137-10) ;
- les contributions sur les régimes de retraite conditionnant la constitution de droits à prestations à l'achèvement de la carrière du bénéficiaire dans l'entreprise (Articles L. 137-11 à L. 137-11-1) ;
- les contributions sur les indemnités de mise à la retraite (article L. 137-12).
- la contribution patronale sur les attributions d'options de souscription ou d'achat d'actions et sur les attributions d'actions gratuites (article L. 137-13) ;
- la contribution salariale sur les attributions d'options de souscription ou d'achat d'actions et sur les attributions d'actions gratuites (article L. 137-14) ;
- le forfait social (articles L. 137-15 à L. 137-17) ;
- la contribution salariale sur les distributions et gains nets afférents à des parts de fonds communs de placement à risques, des actions de sociétés de capital-risque ou des droits représentatifs d'un placement financier (article L. 137-18) ;
- les prélèvements sur les jeux, concours et paris (article L. 137-19 à L. 137-26).

– les règles de déclaration et de paiement des cotisations prévues au chapitre III du titre IV du livre II du code de la sécurité sociale ;

Cette extension du champ du rescrit social permettra d'interroger les organismes de recouvrement ou de protection sociale sur des points parfois très spécifiques de la législation sociale.

D'autre part, le 2° du présent article prévoit que certaines demandes présentées peuvent faire l'objet d'une décision d'acceptation tacite de la part de l'organisme de recouvrement ou de protection sociale quant à l'application de la législation à la situation particulière qui lui est présentée dans le cadre du rescrit social.

En l'état actuel, suivant le huitième alinéa de l'article L. 243-6-3 du code de la sécurité sociale, l'absence de notification de la décision de l'organisme entraîne l'impossibilité de tout redressement de cotisations ou de contributions sociales sur le fondement de la législation au regard de laquelle devait être appréciée la situation de fait exposée dans la demande, au titre de la période comprise entre la date à laquelle le délai a expiré et la date de notification de la réponse explicite.

Même si cette disposition apparaît, à bien des égards, protectrice des droits des cotisants employeurs, elle n'offre pas nécessairement une réponse satisfaisante. Il s'avère qu'il existe en effet une relative incertitude quant à la computation des délais impartis pour notification de la décision après réception d'une demande adressée dans le cadre d'un rescrit social et jugée complète par l'organisme destinataire. Suivant l'article 1^{er} du décret n° 2008-1537 du 30 décembre 2008 ⁽¹⁾, la demande de l'assuré est réputée complète si, dans le délai de trente jours à compter de sa réception, l'organisme n'a pas fait connaître au cotisant la liste des pièces ou des informations manquantes. Pendant ce délai, l'organisme peut exiger un complément d'information et des pièces justificatives. L'organisme dispose d'un délai de quatre mois courant à compter de la date à laquelle la demande complète a été reçue, pour notifier sa réponse. Dans ces conditions, habiliter à rendre une décision implicite les organismes saisis d'un rescrit social constitue une mesure susceptible de pallier les difficultés matérielles que pourraient rencontrer les organismes concernés dans le traitement des rescrits. Sur ce plan, il convient de souligner que cette procédure est pleinement compatible avec le cadre posé par les articles 21 et 22 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 ⁽²⁾. L'article 21 de ce texte pose en effet le principe suivant lequel *« sauf dans les cas où un régime de décision implicite d'acceptation est institué dans les conditions prévues à l'article 22, le silence gardé pendant plus de deux mois par l'autorité administrative sur une demande vaut décision de rejet »*. L'article 22 précise quant à lui que *« le silence gardé pendant deux mois par*

(1) Décret n° 2008-1537 du 30 décembre 2008 relatif à l'élargissement du champ du rescrit social.

(2) Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

l'autorité administrative sur une demande vaut décision d'acceptation dans les cas prévus par décrets en Conseil d'État »⁽¹⁾. On notera également que cette exception légale respecte tout à fait la jurisprudence du Conseil constitutionnel, celui-ci estimant que le législateur « *peut déroger au principe général selon lequel le silence de l'administration pendant un délai déterminé vaut rejet d'une demande* ». D'un strict point de vue juridique, ce mécanisme de décision d'acceptation implicite doit permettre aux demandeurs de connaître plus rapidement leur situation au regard de la législation sociale.

Enfin, le II de l'article 36 de la proposition de loi se présente comme une disposition de coordination tirant les conséquences à l'article L. 133-6-9 du code de la sécurité sociale des modifications introduites par le présent texte à l'article L. 243-6-3 du même code. En l'espèce, la proposition de loi modifie la mention des alinéas de l'article L. 243-6-3 auquel renvoie la première phrase de l'article L. 133-6-9 afin de préciser les conditions dans lesquelles le régime social des indépendants (RSI) doit se prononcer de manière explicite sur les rescrits sociaux de ses cotisants.

2. Un champ cependant nettement circonscrit afin d'assurer l'efficacité de la procédure

Cet objectif central du développement du rescrit social étant affirmé, il est apparu, après examen, que l'étendue exacte des matières auxquelles il est fait référence au 7° inséré par la proposition de loi à l'article L. 243-6-3 du code de la sécurité sociale pouvait susciter des interrogations.

En affirmant que les demandes présentées dans le cadre du rescrit social pouvaient porter sur « [...] *tout autre sujet relatif aux cotisations et contributions sociales recouvrées par les organismes mentionnés aux articles L. 213-1 et L. 52-4 prévu par décret* », le libellé du cinquième alinéa de l'article 36 pourrait se révéler, en fait, trop peu précis. Or, ce caractère très extensif comporte un risque sur lequel M. Pierre Ricordeau, directeur de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), a tenu à attirer l'attention de votre rapporteur au cours de son audition : celui d'un engorgement des services destinataires des demandes en raison de l'ouverture incontrôlée de la procédure du rescrit social qui, *in fine*, ne constituerait pas nécessairement le gage d'un outil de droit susceptible de répondre aux véritables attentes des employeurs.

Du reste, on peut entendre les éléments que le Conseil d'État a développés dans son avis quant à l'impossibilité de renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de dresser une liste de matières pouvant faire l'objet d'un rescrit social « *dès lors que cette procédure est notamment susceptible d'affecter l'assiette et les modalités de recouvrement de la contribution sociale généralisée, qui sont de nature législative.* »

(1) Décision n° 94-352 DC du 18 janvier 1995, Loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité.

Aussi, il a paru judicieux d'adopter un amendement de suppression du cinquième alinéa de l'article 36 présenté par le rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales, M. Dominique Dord, amendement auquel votre rapporteur a tenu à s'associer.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Le 7° nouveau, inséré à l'article L. 243-6-3 du code de la sécurité sociale par l'article 36, ne peut renvoyer à un décret en Conseil d'État le soin de dresser une liste de matières pouvant faire l'objet du rescrit social, dès lors que cette procédure est notamment susceptible d'affecter l'assiette et les modalités de recouvrement de la contribution sociale généralisée, qui sont de nature législative. Il ne peut donc être pris en l'état ».

*

* *

La Commission examine en discussion commune les amendements CL 373 du rapporteur et CL 17 de la commission des Affaires sociales.

M. le rapporteur. L'amendement CL 373, fondé sur l'avis du Conseil d'État, tend à supprimer l'alinéa 5.

M. Dominique Dord, rapporteur pour avis. L'amendement CL 17 de la commission des Affaires sociales, outre qu'il propose la suppression de l'alinéa 5, en tire les conséquences pour la rédaction de la suite de l'article !

M. le rapporteur. Je m'y rallie.

L'amendement CL 373 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL 17.

Elle examine ensuite l'amendement CL 18 de la commission des Affaires sociales.

M. Dominique Dord, rapporteur pour avis. Il convient de supprimer les alinéas 6 à 8 de l'article, qui seraient facteurs d'insécurité juridique. La procédure d'acceptation tacite ne se conçoit que pour les questions qui appellent pour toute réponse un « oui » ou un « non ». Si l'interrogation appelle une réponse plus développée, les entreprises n'en auront aucune. Il s'agissait d'une fausse bonne idée.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Les alinéas 6 à 8 prévoient, d'une part, un délai pour la communication d'une décision explicite ; d'autre part, la possibilité de décisions d'acceptation tacite. Ces deux mesures, qui résultent de longs échanges lors des assises de la simplification, apparaissent indispensables au développement du rescrit social. De plus, le renvoi au décret en Conseil d'État pour déterminer le délai dans lequel doit intervenir une décision explicite offre une

garantie sérieuse. Enfin, les décisions implicites d'acceptation ne demeurent qu'une faculté. Le dispositif est donc équilibré.

M. Alain Vidalies. Avec cette disposition, vous prenez de grands risques. Le rescrit social constitue un progrès. Mais l'acceptation tacite revient à donner raison à celui qui n'a pas reçu de réponse dans un délai donné, même si sa question est incompréhensible ou compliquée. Y recourir est incompatible avec l'idée même du rescrit, qui vise à assurer la sécurité juridique : cela se soldera au contraire par des contentieux permanents. Si vous souhaitez instituer le rescrit social par acceptation tacite, précisez-en clairement les modalités dans la loi au lieu de renvoyer à un décret. Le mécanisme proposé est incertain et les conséquences n'en sont pas mesurées. Ce me semble être, en effet, une fausse bonne idée.

M. Dominique Dord, rapporteur pour avis. Je ne reprendrai pas l'argumentation de M. Vidalies sur le risque d'insécurité juridique, qui nous semble certain. Mais on peut s'interroger également sur les effets pratiques de la mesure : si les URSSAF étaient amenées à répondre systématiquement de façon négative afin de ne pas avoir à subir une acceptation tacite, les entreprises n'y gagneraient rien.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Le problème est réel. Si, en quelques années, le rescrit fiscal s'est développé et a contribué à sécuriser les entreprises, on ne peut en dire autant du dispositif de rescrit social dont l'ensemble des professionnels demande l'amélioration.

M. le rapporteur. Ce n'est pas à la loi de préciser les modalités du dispositif, monsieur Vidalies : cela relève du décret. De plus, les alinéas 6 à 8 relèvent de l'exception et non du principe, le décret encadrant de surcroît suffisamment le dispositif pour éviter tout dérapage. Enfin, aucune opposition ne s'est fait jour au cours des auditions que nous avons menées à ce sujet, nos interlocuteurs ne craignant pas que l'acceptation tacite entraîne une déferlante de demandes qui submergerait l'administration. Je maintiens donc mon avis défavorable.

M. Alain Vidalies. Nous ignorons la teneur du décret mais nous savons que les administrations, pour se couvrir, risquent d'opposer systématiquement des réponses négatives, comme l'a dit M. Dord.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je suivrai M. le rapporteur mais je pense que nous devons interroger le Gouvernement en séance publique sur le contenu du décret et veiller à la sécurisation de ce dispositif. Néanmoins, nous pouvons tous convenir que le développement du rescrit social relève de l'intérêt général.

La Commission rejette l'amendement CL 18.

Elle adopte ensuite l'article 36 modifié.

Article 37

(art. L. 243-14 du code de la sécurité sociale ; art. L. 122-12 du code du travail)

Dématérialisation généralisée des déclarations de paiement des cotisations sociales et de la télétransmission des déclarations préalables à une embauche

Le présent article se présente comme la traduction législative d'un double objectif : d'une part, poursuivre la politique de dématérialisation progressive des déclarations et des paiements de cotisations sociales et, d'autre part, instaurer la télétransmission des déclarations préalables à l'embauche pour les entreprises réalisant un grand nombre de déclarations.

1. Une mesure de simplification répondant à un besoin identifié

En effet, l'accomplissement des formalités sociales par voie dématérialisée constitue, pour les entreprises comme pour les organismes sociaux, un outil de simplification et de sécurisation de leurs démarches. L'extension de la dématérialisation des échanges avec les cotisants favorise en effet une accélération du traitement et la fiabilité des informations transmises. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le développement de la télédéclaration comme du télépaiement s'inscrit dans le cadre des engagements pris par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) dans le cadre de la convention d'objectifs et de gestion conclue avec l'État pour les années 2010-2013.

De fait, il ressort de l'état des lieux établi par le rapport de M. Jean-Luc Warsmann⁽¹⁾ que cet effort doit être poursuivi, en particulier à l'égard des entreprises de petite et de moyenne taille.

Même si 50,6 % des établissements ont réalisé des déclarations de cotisations par voie électronique, contre 31,5 % en 2007, on constate par ailleurs que près de 60 % des entreprises de moins de vingt salariés ont encore réalisé en 2010 des démarches sur support papier. De même, plus de sept millions de déclarations préalables à l'embauche (DPAE)⁽²⁾ sont encore réalisées par ce moyen, même si l'on peut observer un taux de dématérialisation de 85 % pour les entreprises de travail temporaire et de 80 % pour les autres entreprises. Or, les éléments recueillis auprès des administrations sociales donnent à penser que l'usage du support papier pose de nombreux problèmes tels que le caractère incomplet sinon inexact des données fournis et, en conséquence, l'allongement des délais de traitement des déclarations et l'accroissement des coûts de gestion.

(1) Op. cit., p. 99.

(2) Ces déclarations ont été fusionnées par le décret n° 2011-681 du 16 juin 2011 relatif à la fusion de la déclaration préalable à l'embauche et de la déclaration unique d'embauche.

La déclaration préalable à l'embauche

La déclaration préalable à l'embauche (DPAE) résulte de la fusion opérée par le décret n° 2011-681 du 16 juin 2011 avec la déclaration unique d'embauche (DUE).

Elle doit être effectuée à l'occasion de l'embauche – avant la mise au travail – d'un salarié par tout employeur relevant du régime général de la sécurité sociale et du régime agricole auprès des organismes de protection sociale désignés à cet effet (Urssaf, mutualité sociale agricole), quelles que soient la durée et la nature du contrat de travail envisagé. La DPAE est réalisée de manière dématérialisée.

À défaut de cette déclaration, l'employeur encourt diverses sanctions, notamment pénales et administratives pour dissimulation d'emploi salarié.

Au moyen de cette déclaration, l'employeur accomplit les déclarations et demandes suivantes :

– l'immatriculation de l'employeur au régime général de la sécurité sociale, s'il s'agit d'un salarié non agricole, prévue à l'article R. 243-2 du code de la sécurité sociale ;

– l'immatriculation du salarié à la CPAM prévue à l'article R. 312-4 du code de la sécurité sociale ou, s'il s'agit d'un salarié agricole, à la caisse de MSA prévue à l'article R. 722-34 du code rural et de la pêche maritime ;

– l'affiliation de l'employeur au régime d'assurance chômage prévue à l'article R. 5422-5 du code du travail ;

– la demande d'adhésion à un service de santé au travail, s'il s'agit d'un salarié non agricole, prévu à l'article L. 4622-7 du code du travail ;

– la demande d'examen médical d'embauche, prévu à l'article R. 4624-10 du code du travail, ou, s'il s'agit d'un salarié agricole, à l'article R. 717-14 du code rural et de la pêche maritime ;

– la déclaration destinée à l'affiliation des salariés agricoles aux institutions de retraite complémentaires instituées par le code rural et de la pêche maritime.

À ce jour, la DPAE représente l'une des déclarations les plus fréquemment remplies par les entreprises. Ainsi, en 2006, 36 millions de déclarations ont été effectués, dont 16,5 millions par les entreprises de travail temporaire.

Dans ces conditions, on peut concevoir assez aisément l'intérêt de prendre au plan législatif les dispositions permettant de franchir une étape décisive dans le développement du télépaiement et de la télédéclaration.

L'instauration de seuils en matière de télépaiement des cotisations en 2000, puis en matière de télédéclaration en 2007, avec abaissement progressif, avait permis d'accroître considérablement le taux d'entreprises effectuant la déclaration et le paiement de leurs cotisations de manière dématérialisée.

C'est par ce levier que la proposition de loi vise à augmenter le nombre d'entreprises pouvant recourir à ces facilités administratives.

2. Un dispositif organisation un élargissement ambitieux mais progressif du champ du télépaiement et des déclarations dématérialisées

S'agissant du développement du télépaiement, l'article 37 du texte modifie l'article L. 243-14 du code de la sécurité sociale afin de procéder d'une part, à l'abaissement progressif sur deux années du seuil des cotisations, contributions et taxes sociales à partir duquel les entreprises (ou les établissements d'une même

entreprise) doivent s'acquitter des sommes dont elles sont redevables l'année suivante à ce titre au moyen d'un virement ou par « *tout autre moyen de paiement dématérialisé* ».

En premier lieu, les deuxième et le cinquième alinéas de l'article 37 prévoient ainsi qu'à compter du 1^{er} janvier 2012, ce mode de règlement des cotisations, contributions et taxes sociales s'imposera dès lors que la valeur de celles-ci dépassera les « *100 000 euros au titre de l'année civile précédente ou que [les entreprises et établissements d'entreprises] sont soumis à l'obligation de verser mensuellement leurs cotisations sociales* ». Par cette nouvelle rédaction de l'article L. 243-14 du code précité, le texte de la proposition de loi réduit d'abord de 50 000 euros le seuil de cotisation pris en compte pour déterminer l'obligation d'un paiement dématérialisé puisque sa valeur passe de 150 000 euros à 100 000 euros.

En second lieu, en application du sixième alinéa de l'article 37, la proposition de loi réduit encore ce seuil à 50 000 euros à compter du 1^{er} janvier 2013.

Cette réduction progressive du seuil à partir duquel le télépaiement est de rigueur apparaît d'autant plus susceptible d'étendre le nombre des entreprises réglant ainsi leurs cotisations sociales que le « public » couvert par l'article L. 243-14 ainsi modifié se révèle assez large. En application des 1^o à 3^o du I de l'article 37 de la proposition de loi, l'obligation du télépaiement vaut tant pour « *les entreprises ou les établissements d'une même entreprise* » (I de l'article L. 243-14 du code de la sécurité sociale) que « *les entreprises autorisées à verser pour l'ensemble ou une partie de leurs établissements les cotisations dues à un organisme de recouvrement autre que celui ou ceux dans la circonscription desquels ces établissements se trouvent* ».

D'autre part, la proposition de loi étend notablement le champ des entreprises devant s'acquitter de leurs cotisations par télépaiement dans la mesure où cette obligation ne tient plus seulement au montant des sommes dont elles sont redevables à ce titre. Par rapport à l'état actuel du droit, l'article 37 fait de la périodicité des règlements à laquelle sont astreints les entreprises et les établissements d'entreprises un nouveau fondement de l'obligation de recourir au télépaiement qui s'imposera également aux entreprises et établissements d'entreprises « *soumis à l'obligation de verser mensuellement leurs cotisations sociales* ».

Pour le développement de la télédéclaration, la proposition de loi utilise la même méthode que celle employée en vue d'accroître le recours au télépaiement des cotisations sociales : l'article 37 planifie la réduction progressive du seuil des cotisations, contributions et taxes sociales à partir duquel la télédéclaration devient obligatoire. En l'occurrence, les quatrième, cinquième et sixième alinéas modifient d'une part l'article L. 243-14 du code de la sécurité sociale de sorte de passer à 100 000 euros au 1^{er} janvier 2012 puis à 50 000 euros à compter du

1^{er} janvier 2013 le montant des charges sociales conditionnant l'obligation pour les entreprises d'une déclaration par voie dématérialisée des sommes dues à ce titre.

De même que pour le développement du télépaiement, la nouvelle rédaction de l'article L. 243-14 étend aux entreprises et à aux établissements d'entreprises « *soumis à l'obligation de verser mensuellement leurs cotisations sociales* » l'obligation de la télédéclaration pour les cotisations, taxes et contributions dont elles sont redevables.

Le texte adopté s'inscrit d'autant mieux dans la logique extensive du champ de la dématérialisation défendue par l'auteur de la proposition de loi que sur l'avis favorable de votre rapporteur, les membres de la commission des Lois sont convenus de l'intérêt d'inclure dans le processus de dématérialisation de nouvelles déclarations. Il s'agit en l'espèce des déclarations et documents transmis aux Unions de recouvrement des cotisations de Sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), et plus particulièrement, le tableau récapitulatif que les entreprises doivent transmettre avant le 31 janvier de l'année $n+1$ afin de rectifier, au vu des données définitives de l'année n , la déclaration unifiée de cotisations sociales (DUCS). L'établissement de cette déclaration s'impose comme un exercice incontournable de la vie des entreprises puisqu'à cette occasion, celles-ci communiquent aux URSSAF des données aussi essentielles pour le paiement des cotisations et contributions sociales que l'effectif global au 31 décembre de l'année précédente et l'effectif moyen au cours de cette même période.

Dans ces conditions, les membres de la commission des Lois ont accepté l'amendement présenté par notre collègue Dominique Dord, en sa qualité de rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales, qui complète à cet effet la rédaction de l'alinéa 4 de l'article 37 de la proposition de loi par les mots : « *et de transmettre l'ensemble des documents contribuant à l'établissement de ces déclarations* ». Cette insertion correspond en effet pleinement à l'objectif d'étendre le champ des déclarations de paiement des cotisations sociales dématérialisées et de la télétransmission des déclarations préalables à l'embauche à l'origine de cet article. Par ailleurs, cette nouvelle rédaction de l'article L. 243-14 du code de la sécurité sociale appuie les efforts déjà engagés par divers organismes de protection sociale tels que les URSSAF. On notera en l'espèce que les unions ont procédé à la suppression progressive de l'envoi sur support papier du tableau récapitulatif. En 2011, cette mesure concerne ainsi déjà les cotisants de certaines régions (Alsace, Aquitaine, Champagne-Ardenne, une partie de l'Île-de-France, le Limousin, la Lorraine, Midi Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes).

D'autre part, dans le II de l'article 37, la proposition de loi adopte la même logique pour la déclaration préalable à l'embauche en complétant les dispositions applicables dans le code du travail par l'insertion d'un article L. 1221-12-1. Le huitième alinéa pose l'obligation de la télétransmission des déclarations préalables

à l'embauche de manière dématérialisée pour « *les employeurs relevant du régime général de la sécurité sociale qui ont accompli plus de 1 500 déclarations préalables à l'embauche au cours de l'année civile précédente* ». En application du dixième alinéa de l'article 37 (II, B), cette obligation devient effective à compter du 1^{er} janvier 2012. Le seuil relatif au nombre de ces déclarations est ensuite ramené à 500 à compter du 1^{er} janvier 2013 suivant les prescriptions du dernier alinéa de cet article. Enfin, de sorte d'assurer l'effectivité de cette obligation, le neuvième alinéa de l'article 37 complète l'article L. 1221-12-1 du code du travail par l'instauration d'une pénalité pour non-respect de cette obligation, pénalité « *fixée à 0,5 % du plafond mensuel de la sécurité sociale par salarié* ». Ce mécanisme devrait être particulièrement efficace pour mener à bien ce processus de dématérialisation.

Dans l'avis rendu sur le texte, le Conseil d'État a ainsi observé que la mention, aux deuxième et troisième alinéas de l'article 37, des employeurs « *soumis à l'obligation de verser mensuellement leurs cotisations sociales* » ne trouvait pas forcément place dans un texte de niveau législatif. En effet, les échéances de paiement des cotisations de sécurité sociale selon l'effectif de l'établissement sont fixées par voie réglementaire. Il en va également ainsi du huitième alinéa de l'article 37 puisqu'il impose de transmettre les déclarations préalables à l'embauche par voie électronique.

Néanmoins, compte tenu de la cohérence du dispositif proposé et de l'importance d'une dématérialisation plus systématique des déclarations, votre rapporteur estime nécessaire le maintien de ce dispositif dans une disposition de nature législative.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« S'agissant des dispositions relatives à l'extension de l'obligation de paiement dématérialisé des cotisations et contributions sociales, il ne peut être prévu que cette obligation s'impose, à partir de 2013, aux cotisants soumis au paiement mensuel des cotisations. En effet, les échéances de paiement des cotisations de sécurité sociale selon l'effectif de l'établissement sont fixées par voie réglementaire, alors que les dispositions relatives au recouvrement de certaines des contributions en cause sont de nature législative. »

« S'agissant des dispositions relatives aux conditions dans lesquelles les déclarations préalables à l'embauche doivent être effectuées par voie électronique, elles sont de nature réglementaire. »

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 19 de la commission des Affaires sociales.

M. Dominique Dord, rapporteur pour avis. Il convient d'inclure dans le processus de dématérialisation qui est au cœur de cet article et auquel, comme les

différents acteurs concernés, nous souscrivons, le tableau récapitulatif que les entreprises doivent communiquer aux URSSAF.

M. le rapporteur. Avis très favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Elle étudie ensuite les amendements CL 89 et CL 90 de M. Michel Zumkeller, qui font l'objet d'une présentation commune.

M. Michel Zumkeller. Ces deux amendements visent à généraliser le processus de dématérialisation, s'agissant notamment des déclarations préalables à l'embauche : le gain de temps et d'argent est certain.

M. le rapporteur. Tout le monde souscrit au principe mais ces deux amendements étant sans doute un peu trop ambitieux, nous préférons conserver le dispositif en l'état, quitte, à l'avenir, à abaisser les seuils.

M. Michel Zumkeller. En 2011, on n'est jamais trop ambitieux en la matière ! Si ces deux amendements le sont à vos yeux, nous avons des soucis à nous faire !

La Commission rejette successivement les amendements CL 89 et CL 90.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Sans doute serait-il opportun d'examiner avec le Gouvernement la faisabilité d'un dispositif intermédiaire, plus progressif, ou la définition d'un seuil applicable dans un an, par exemple, et d'en rediscuter dans le cadre de notre réunion prévue par l'article 88 du Règlement. La visibilité dont les entreprises ont besoin n'en pâtirait pas.

M. le rapporteur. Je suis prêt à en discuter avec M. Zumkeller.

La Commission adopte l'article 37 modifié.

Article 38 (supprimé)

Après avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement de suppression CL 393 du président Jean-Luc Warsmann.

En conséquence, l'article est supprimé.

Article 39

(art. L. 1221-7, L. 1226-10, L. 1232-8, L. 1233-3, L. 1233-8, L. 1233-21, 1233-28, L. 1233-30, L. 1233-32, L. 1233-34, L. 1233-38, L. 1233-46, L. 1233-58, L. 1233-61, L. 1233-71, L. 1233-87, L. 1235-10, L. 1253-5, L. 1311-2, L. 1453-4, L. 2142-1-1, L. 2142-8, L. 2143-3, L. 2143-4, L. 2143-5, L. 2143-13, L. 2143-16, L. 2242-15, L. 2242-19, L. 2242-20, L. 2312-1, L. 2312-2, L. 2312-5, L. 2313-16, L. 2315-1, L. 2322-1, L. 2322-2, L. 2322-4, L. 2323-50, L. 2323-51, L. 2323-61, L. 2323-55, L. 2323-56, L. 2323-57, L. 2324-11, L. 2325-6, L. 2325-9, L. 2325-14, L. 2325-23, L. 2325-26, L. 2325-27, L. 2325-34, L. 2325-35, L. 2325-38, L. 2327-5, L. 2328-2, L. 2341-1, L. 2341-2, L. 2344-6, L. 2363-11, L. 3142-8, L. 3142-89, L. 3322-2, L. 4611-1, L. 4611-2, L. 4613-4, L. 4614-3, L. 4614-15, L. 4631-1, L. 5212-1, L. 5212-4, L. 6121-3, L. 6122-2, L. 6322-7, L. 6322-47, L. 6322-54, L. 6323-3, L. 6331-9, L. 6331-12, L. 6331-17, L. 6331-31, L. 6331-38, L. 6331-64, L. 6332-3-1, L. 6332-7, L. 6332-19, L. 6332-20 du code du travail)

Harmonisation de l'expression des seuils d'effectifs en droit du travail

Le présent article vise à harmoniser la définition des seuils d'effectifs dont dépend l'application de près d'une centaine d'articles du code du travail. Conformément à l'objectif dégagé par le rapport du Président Jean-Luc Warsmann ⁽¹⁾, il s'agit de remédier à l'inconvénient que représente l'utilisation de formulations trop disparates en remplaçant celles-ci par une mention présentant un libellé unique : « *au moins X salariés* ». De la sorte, on assurera une meilleure lisibilité du droit et, partant, une plus grande sécurité juridique pour l'ensemble des usagers concernés (entreprises, organisations syndicales, etc.).

Suivant ce principe, l'article 39 substitue aux mentions existantes les seuils suivants :

- « *d'au moins dix salariés* » plutôt que « *dix salariés ou plus* » ;
- « *d'au moins onze salariés* » plutôt que « *de onze salariés et plus* » ;
- « *au moins vingt salariés* » plutôt que « *vingt salariés et plus* » ;
- « *au moins cinquante salariés* » plutôt que « *cinquante salariés ou plus* » ;
- « *d'au moins cinquante salariés chacun* » plutôt que « *cinquante salariés chacun ou plus* » ;
- « *au moins cent cinquante salariés* » plutôt que « *cent cinquante salariés et plus* » ;
- « *d'au moins deux cents salariés* » plutôt que « *de deux cents salariés et plus* » ;
- « *d'au moins deux cent un salariés* » plutôt que « *de plus de deux cents salariés* » ;
- « *au moins deux cent cinquante salariés* » plutôt que « *de plus de deux cents salariés* » ;

(1) Op. cit., p. 69.

— « *au moins trois cents salariés* » plutôt que « *trois cents salariés et plus* » ;

— « *au moins trois cent un salariés* » plutôt que « *plus de trois cents salariés* » ;

— « *au moins mille salariés* » plutôt que « *mille salariés et plus* » ;

— « *au moins mille cinq cents salariés* » plutôt que « *mille cinq cents salariés et plus* » ;

— « *d’au moins deux mille salariés* » plutôt que « *deux mille salariés et plus* » ;

— « *d’au moins cinq cents salariés* » plutôt que « *de cinq cents salariés et plus* » ;

— « *quatre cent quatre-vingt-dix-neuf salariés* » plutôt que « *cinq cents salariés* ».

Cette harmonisation des formulations présente l’avantage de mieux faire apparaître quelques différences existant entre les seuils en vigueur en droit de la sécurité sociale et ceux prévalant en droit du travail. Par exemple, pour le seuil de dix, il existe en droit du travail une tranche de 1 à 9 salariés alors qu’en droit social, la tranche porte sur un effectif de 1 à 10 salariés.

De surcroît, on notera que cette formulation correspond au libellé que l’on retrouve dans les textes de droit communautaire, où un seuil déclenche une obligation en droit du travail.

Cependant, ainsi que l’a relevé le Conseil d’État dans son avis sur le texte, il s’avère qu’au strict point de vue de la qualité de la norme législative, les insertions auxquelles procède l’article 39 de la proposition de loi mériteraient quelques corrections textuelles.

Extrait de l’avis du Conseil d’État

« L’ajustement de près d’une centaine d’articles du code du travail (articles 39 et 47), de deux articles du code général des collectivités locales relatifs à la taxe transports (article 28) et d’un article du code de la construction et de l’habitation relatif à la participation des employeurs à l’effort de construction (article 29) consiste à substituer aux formulations actuelles des seuils d’effectifs qui déclenchent une obligation pour les entreprises, une rédaction unifiée inspirée des textes du droit de l’Union européenne, sans intention de modifier les règles de fond. Néanmoins, quelques ajustements ne sont neutres ni pour le champ des entreprises concernées, ni pour les finances publiques.

« Tel est le cas pour l’article 28 qui, en faisant passer l’assujettissement à la taxe transport des entreprises qui emploient plus de neuf salariés, aux entreprises « d’au moins dix salariés », revient à exonérer celles d’entre elles qui, au sens de la définition des effectifs du code du travail, n’atteindront pas sur une période de douze mois consécutifs un effectif d’au moins dix salariés. Ainsi, une entreprise comptant 9,5 salariés sur la période, aujourd’hui assujettie à ce versement, sera, après l’adoption de l’article 28, exonérée de ce versement. Le coût de cette mesure est évalué à 18 millions d’euros.

« Cet effet sur le périmètre des entreprises concernées par une obligation liée à un seuil d'effectif peut également être relevé pour le 20° de l'article 39, relatif à la constitution des collèges électoraux pour la désignation des représentants du personnel et aux heures de délégation de ces représentants.

« En tout état de cause, quelques ajustements rédactionnels apparaissent nécessaires à l'article 39. »

Il convient de souligner que, dans l'esprit de l'auteur de la proposition de loi, l'adoption d'une formulation harmonisée des seuils d'effectifs ne vise en rien à modifier les règles en vigueur dans les nombreux domaines du droit du travail concernés.

Aussi, afin d'établir un texte qui rende le droit plus accessible mais n'en altère ni la logique, ni les fondements, votre rapporteur, a proposé d'adopter six amendements rédactionnels à l'article 39 destinés à ce que l'harmonisation des seuils en droit du travail réalisée par cet article n'aboutisse pas, inopinément, à écarter l'application de certaines garanties protégeant les salariés suivant l'importance des effectifs de l'entreprise.

Dans cette optique, votre rapporteur est favorable à l'amendement présenté par le rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales qui, aux 10° et 13° de l'article 39, a pour effet de remplacer les seuils « *d'au moins deux cent un salarié* » et « *au moins trois cent un salariés* » par les seuils « *d'au moins deux cents salariés* » et « *au moins trois cents salariés* ». Le calcul des effectifs pris en considération pour l'application du droit du travail reposant sur une moyenne, la rédaction initiale de l'article 39 avait en effet pour résultat problématique d'écarter, dans le cas des entreprises employant entre 300 et 301 salariés en moyenne, l'application de certains droits tels que, par exemple, la mise à disposition d'un local syndical. Telle n'était pas l'intention de l'auteur de la proposition de loi. On notera du reste que cette rédaction tire au mieux parti des observations du Conseil d'État et de la commission des Affaires sociales.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 129 de M. Alain Vidalies et les amendements CL 374, CL 376 et CL 375 du rapporteur, pouvant faire l'objet d'une présentation commune.

M. Alain Vidalies. Cet article vise à définir une formule générique de seuils d'effectifs dans le code du travail. Je sais bien que « faire et défaire, c'est toujours travailler » mais, en l'occurrence, la législation est très récente puisqu'elle date de 2008 et résulte d'un travail de recodification considérable.

Le changement des seuils, même à la marge, entraîne des conséquences tant pour la sécurité sociale que pour les droits des salariés, la question étant de savoir si l'on tient ou non compte des temps partiels. En restera-t-on, par exemple, à 19 salariés permanents même si s'y ajoute un salarié à 0,5 ETP (équivalent

temps plein) ? Quid, dans ces conditions, de l'article L. 2142-8 du code du travail fixant un seuil pour la mise à disposition d'un local syndical ? Faute de tenir compte des contrats de courte durée et à temps partiel, une entreprise qui emploierait 200,5 salariés ne serait en effet plus tenue d'en fournir un. Il en est de même s'agissant de l'établissement du bilan social, obligatoire à ce jour pour une entreprise de plus de 300 salariés, la nouvelle rédaction du texte portant le seuil à 301, ou du crédit d'heures attribué aux délégués syndicaux en fonction des tranches d'effectifs à l'article L. 2143-13 du code du travail. Il aurait été de bonne politique que les partenaires sociaux se saisissent de cette question qui ne relève ni de la simplification du droit ni de l'allègement des démarches administratives, mais qui supprime bel et bien un certain nombre de droits acquis. Je crains que ce texte ne produise un effet retour difficile à mesurer en l'état.

L'amendement CL 129 vise donc à supprimer cet article.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Après un avis du Conseil d'État relevant un certain nombre de points, j'ai déposé les amendements correctifs CL 374, CL 376 et CL 375 qui éviteront toutes conséquences négatives. J'ajoute que nous acceptons un excellent amendement de la commission des Affaires sociales qui, lui aussi, après un examen soigneux de ces conséquences sur certains avantages sociaux, répond aux préoccupations qui viennent d'être exprimées. Loin de rogner quelque avantage que ce soit, cet article clarifie, simplifie et harmonise bien le droit.

M. le président Jean-Luc Warsmann. En effet. Je vous invite à étudier de près les amendements en question.

M. Alain Vidalies. Je vais le faire mais je note que la recodification du code du travail visait, elle aussi, à clarifier, simplifier et harmoniser le droit. Pourquoi, trois ans après, réécrire la loi alors même que vous assurez vouloir œuvrer à la stabilisation juridique ? Est-ce parce que nul n'avait fait le travail qui s'imposait alors ?

M. le président Jean-Luc Warsmann. Absolument ! Il n'en a jamais été question lors de la recodification et le Conseil d'État n'avait pas été sollicité sur le fond. En l'occurrence, nous voulons que le seuil soit exprimé toujours de la même manière. Nous ne supprimons aucun droit, mais nous tenons à ce que les textes soient rédigés uniformément et conformément à la législation européenne. Cela sera utile à l'ensemble des professionnels, y compris et surtout ceux qui ne disposent pas d'un service juridique.

La Commission rejette l'amendement CL 129.

Elle adopte successivement les amendements CL 374, CL 376 et CL 375.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CL 130 de M. Alain Vidalies.

La Commission examine ensuite l'amendement CL 20 de la commission des Affaires sociales.

M. Dominique Dord, rapporteur pour avis. Si l'amendement CL 130 visait à supprimer les alinéas 11 et 14, il nous semble qu'il est possible de les conserver, et donc de maintenir l'harmonisation des seuils, sans entraîner pour autant de conséquences sociales. Par cet amendement, la commission des Affaires sociales respecte donc la cohérence de cet article et ouvre de surcroît des droits nouveaux pour les entreprises qui comptent 200 ou 300 salariés quand, jusqu'à alors, ces derniers devaient être plus de 200 ou de 300.

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

La Commission adopte ensuite, successivement les amendements rédactionnels CL 377 et CL 378 du rapporteur.

Elle adopte l'article 39 modifié.

Article 39 bis (nouveau)

(art. L. 2241-2 du code du travail)

Négociation sur les salaires aux fins de convergence du salaire minimum national professionnel des salariés sans qualification et le salaire minimum interprofessionnel de croissance

Ce nouvel article dans le dispositif de la proposition de loi trouve son origine dans un amendement présenté par le rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales auquel s'est associé votre rapporteur.

Cette disposition vise à amener les partenaires sociaux à engager des négociations salariales dès lors que le salaire minimum national professionnel des salariés sans qualification prévu par une convention de branche demeure à un niveau inférieur à celui du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). À cet effet, la commission des Lois a adopté un dispositif posant, en premier lieu, le principe de l'ouverture systématique d'une telle négociation entre « *les organisations liées par une convention de branche, ou à défaut par des accords professionnels [...]* ». Par cette précision quant à l'identité des parties aux négociations, l'article 39 bis apparaît comme étant de nature donner la plus large portée à l'obligation de négocier, indépendamment de la structuration des acteurs du dialogue social suivant les secteurs.

En second lieu, cet article prévoit fort à propos une règle destinée à pallier l'absence éventuelle de diligence de l'employeur. Le second alinéa de l'article prévoit en effet qu' « *à défaut d'initiative de la partie patronale dans les trois mois, la négociation s'engage dans les quinze jours suivant la demande d'une organisation syndicale de salariés représentative au sens de l'article L. 2231-1* » [du code du travail]. Ce faisant, à côté du principe énoncé à son premier alinéa,

l'article 39 *bis* permet de prévenir un éventuel blocage fortuit ou délibéré en prévoyant d'une part des délais explicites pour l'ouverture de la négociation sur les salaires. Par ailleurs, le libellé de l'article tend, dans cette circonstance, à placer employeurs et organisations représentatives des salariés sur un même pied du point de vue de l'initiative de l'ouverture des négociations sur les salaires.

En cela, l'amendement introduit une disposition dans le code du travail qui constitue une mesure positive incitant l'ensemble des partenaires sociaux d'une branche à ne pas différer l'alignement du salaire minimal professionnel sur le niveau du SMIC. Or, si un tel décalage ne signifie pas que les salariés percevront une rémunération inférieure au SMIC, il n'en a pas moins pour effet de différer l'ajustement de l'ensemble des rémunérations sur la totalité d'une grille salariale, suivant les éléments communiqués à votre rapporteur.

De surcroît, cette obligation d'ouvrir des négociations peut permettre d'éviter la mise en œuvre du dispositif de conditionnalité de l'exonération des cotisations employeurs prévu par la loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail. Suivant les articles 26 et 27 de ce texte, la réduction des cotisations employeur auxquelles peuvent prétendre les entreprises en application de l'article L. 241-13 (III) du code de la sécurité sociale peut être minorée de 10 % (au titre des rémunérations versées dans l'année) si la négociation tendant à aligner le salaire minimum national professionnel sur le SMIC n'a pas eu lieu.

Même si, à ce jour, les pouvoirs publics n'ont pas été mis dans l'obligation de mettre en œuvre cette règle, il importe d'assurer qu'à l'avenir, l'ajustement du salaire minimum national professionnel des salariés sans qualification procède du jeu normal de la discussion entre partenaires sociaux, plutôt que du recours à une procédure de nature coercitive.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 21 de la commission des Affaires sociales.

M. Dominique Dord, rapporteur pour avis. Nous souhaitons simplifier la pratique de la négociation sociale. Si le salaire minimum conventionnel fait l'objet de révisions à intervalles réguliers, le droit ne fixe pas aux partenaires sociaux de délai pour négocier son ajustement lorsque ce salaire conventionnel est « rattrapé » par le SMIC, de sorte que, dans de nombreuses branches professionnelles, il reste inférieur pendant de longs mois. Notre amendement vise donc à rendre obligatoire l'ouverture de négociations par branches dans un délai de trois mois après la modification du SMIC.

M. le rapporteur. Avis favorable, même si cet amendement est à la limite de la clarification et de la simplification.

M. Alain Vidalies. Je trouve extrêmement intéressant cet amendement qui constitue une avancée – je l’ai d’ailleurs moi-même défendu quelques centaines de fois en prônant, il est vrai, une forme d’automaticité, mais je n’ai pas rencontré le succès. Je ne bouderai donc pas mon plaisir en le votant, même si je regrette que les partenaires sociaux n’aient pas été consultés.

M. Dominique Dord, rapporteur pour avis. Plus on avance dans la discussion de ce texte, plus la commission des Lois fait montre de sagesse !

La Commission adopte l’amendement à l’unanimité.

Après l’article 39 bis

Elle examine ensuite l’amendement CL 40 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Il s’agit d’aligner les droits des salariés du secteur privé ayant contracté un PACS sur ceux des personnes mariées en matière de congés spéciaux pour événements familiaux, cette égalité de traitement étant déjà en vigueur dans la fonction publique.

M. le rapporteur. Avis défavorable en l’absence d’étude d’impact.

M. Alain Vidalies. M. Tardy a raison de proposer cette mesure qui fait progresser l’égalité des droits, même si on peut se demander si elle a bien sa place dans un texte de simplification du droit. Bien des gens ne comprennent pas que subsiste cette inégalité de traitement.

La Commission rejette l’amendement CL 40

Article 40

(art. L. 3122-6 du code du travail)

Modulation du nombre d’heures travaillées dans le cadre d’un accord collectif sans modification du contrat de travail

Le I du présent article fait l’objet d’un amendement de suppression par l’auteur de la proposition de loi.

Les dispositions du présent article visent à permettre de moduler le nombre d’heures travaillées, en vertu d’un accord collectif, sans que cette répartition des heures travaillées aboutisse à une modification du contrat de travail.

À l’origine de cette mesure, se trouve la volonté de dissiper les incertitudes qu’ont pu créer certains arrêts récemment rendus par la Cour de cassation suivant lesquels une modulation de la durée du temps de travail, même réduite, s’analyse comme la modification d’un élément substantiel du contrat de travail et suppose donc d’obtenir l’accord du salarié dès lors que la possibilité

d'une modulation du temps travaillé ne figure pas expressément dans les stipulations de son contrat.

1. Une réponse aux incertitudes créées par une jurisprudence récente de la Cour de cassation

Dans un arrêt rendu par le 28 septembre 2010 ⁽¹⁾, la Chambre sociale a estimé qu'un avenant au contrat de travail qui prévoit une augmentation temporaire de la durée d'activité du salarié, même conclu avec l'accord de celui-ci et sur la base de trente-cinq heures par semaine, n'empêche pas nécessairement les juridictions de considérer que l'augmentation de la durée implique nécessairement le changement de la nature de la convention de travail et par, conséquent, l'accord du salarié.

On notera qu'une solution obéissant à une logique analogue avait été dégagée dans une affaire où l'employeur avait conclu un contrat à durée déterminée qui se superposait au contrat à durée indéterminée à temps partiel de sorte d'augmenter temporairement la durée du travail (C. cass, 24 novembre 1998, n° 96-42270). Plus récemment, dans un arrêt rendu le 7 décembre 2010, la Cour de cassation a également jugé que si l'employeur augmentait par avenant la durée du travail du salarié à temps partiel, les heures complémentaires effectuées au-delà du dixième de la durée contractuelle devaient être payées avec une majoration de 25 %, conformément à l'article L. 3123-19 du code du travail.

Or, cette jurisprudence revêt à l'évidence un caractère *contra legem* dans la mesure où la Cour se livre manifestement à une interprétation contestable du code du travail.

Il convient d'une part de noter que l'accord du salarié ne s'impose qu'en cas de modification des *éléments essentiels* du contrat de travail. Or, cette notion recouvre toute stipulation relative aux éléments de rémunération et à la durée du temps de travail, indépendamment de sa répartition. Celle-ci relève des *conditions de travail*, lesquelles peuvent évoluer sans nécessiter l'accord du salarié. Leur modification ne donnera lieu à une requalification du contrat que si cette évolution porte une atteinte disproportionnée à la vie privée du salarié ou si elle affecte les éléments essentiels du contrat de travail jusqu'à leur porter atteinte (distinction entre « *modification du contrat de travail* » et « *changement des conditions de travail* » fondée par l'arrêt de la Cour de cassation du 10 juillet 1996).

D'autre part, et surtout, il convient de souligner que l'article L. 3122-2 du code du travail dispose bien, en son alinéa 1^{er}, « *qu'un accord collectif d'entreprise ou d'établissement ou, à défaut, une convention de branche peut définir les modalités d'aménagement du temps de travail et organiser la*

(1) C. cass, chambre sociale, 28 septembre 2010, société Philippe et Vincent Jaboulet, exploitation agricole à responsabilité limitée, contre M. T...X..., affaire n° 08-43. 161.

répartition du temps de travail sur une période supérieure à la semaine et au plus égale à l'année ».

Dès lors, la jurisprudence récente de la Cour de cassation, en exigeant un accord individuel pour toute modulation du temps de travail, va à l'encontre de la lettre même du code du travail et de la logique développée par la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, qui consiste à ce que la détermination du temps de travail, et éventuellement sa modulation, relève d'un accord collectif et ne soit pas individualisée dans chaque secteur.

Elle présente l'inconvénient majeur d'ôter toute portée aux accords déjà conclus sur le fondement de l'article L. 3122-2 du code du travail et de créer des motifs de contentieux difficilement évaluables. Ainsi, ces arrêts introduisent une source d'insécurité juridique majeure dans les relations du monde du travail.

Aussi, l'article 40 de la proposition de loi a-t-il pour objet d'instituer un cadre juridique clair, dissipant ces incertitudes et de nature à favoriser également, au bénéfice des salariés, une certaine souplesse dans l'organisation du travail face à l'évolution des cycles d'activité.

2. Une réaffirmation du droit existant encadrant la modulation du temps de travail par l'employeur

Le II de l'article 40 de la proposition de loi, qui complète l'article L. 3122-6 du code du travail, consiste à écarter expressément le fait qu'en cas de « *mise en place d'une répartition des horaires sur une période supérieure à la semaine et au plus égale à l'année* », cette répartition nouvelle soit analysée comme une modification du contrat de travail supposant l'accord du salarié. L'article 40 vise surtout à rappeler le droit applicable avant qu'interviennent ces arrêts de la Cour de cassation qui semblent fragiliser les accords collectifs passés en matière d'aménagement du temps de travail.

Dans ces conditions, la proposition de loi conforte le cadre légal dans lequel peut intervenir la modulation du temps de travail. Celle-ci dépend d'un accord d'entreprise ou d'établissement, à défaut d'un accord de branche, ainsi que la commission des Lois a tenu à le réaffirmer – même si cet ajout n'était pas juridiquement indispensable – en acceptant à l'invitation de votre rapporteur un amendement de M. Lionel Tardy, lequel complète l'alinéa 3 de l'article 40 par la mention : « *prévue par un accord collectif* ».

Il s'agit de trouver un juste compromis entre le légitime exercice du pouvoir de direction de l'employeur dans l'organisation du travail et les équilibres dégagés dans le cadre de la négociation collective – laquelle offre des garanties aux salariés.

Cette dernière préoccupation explique du reste la raison d'être du dernier alinéa de l'article 40 de la proposition de loi, laquelle exclut de son champ

d'application les salariés à temps partiel, même si, comme l'a observé le Conseil d'État dans son avis, cette précision peut apparaître superfétatoire puisque la modification apportée par le II de l'article 40 « *n'impose pas de déroger aux articles L. 3123-15 et L. 3123-21 aux modalités de modification et d'aménagement du temps de travail des salariés à temps partiel.* ».

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« *Le II de l'article 40 a pour objet de dispenser les employeurs de devoir modifier les contrats de travail, lorsqu'ils organisent la répartition du temps de travail dans l'entreprise ou l'établissement, au-delà de la semaine et au plus sur l'année. Les termes « mise en place d'une répartition des horaires » renvoient implicitement mais nécessairement à la décision fondant cette organisation, laquelle intervient après la conclusion d'un accord collectif, notamment de branche. Dès lors, la réforme proposée devrait avoir pour effet, sous réserve de l'appréciation souveraine des tribunaux, de dispenser de la conclusion d'avenants aux contrats de travail, les décisions de mettre en œuvre effectivement cette organisation de la répartition des horaires de travail au-delà de la semaine et au plus sur l'année qui seront prises après la publication de la loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches, quelle que soit la date de conclusion d'un accord d'aménagement du temps de travail.*

« *Cette disposition n'impose pas de déroger aux articles L. 3123-15 et suivants du code du travail relatifs aux modalités de modification et d'aménagement du temps de travail des salariés à temps partiel. La précision apportée par le dernier alinéa du II de l'article 40 n'est donc pas nécessaire.* »

*

* *

La Commission examine les amendements CL 131 de M. Alain Vidalies et les amendements identiques CL 394 du président Jean-Luc Warsmann, CL 22 de la commission des Affaires sociales et CL 105 de M. Sébastien Huyghe, faisant l'objet d'une présentation commune.

M. Alain Vidalies. La suppression du premier alinéa, à quoi tendent trois amendements identiques, va dans le bon sens même si nous préférons, quant à nous, supprimer complètement, par l'amendement CL 131, un article qui remet en question des principes établis quant aux conséquences du refus, par un salarié, des modulations de son temps de travail. Le législateur intervient là sans que se soient tenues au préalable les nécessaires négociations d'entreprise, en contradiction d'ailleurs avec le texte qu'il a voté exigeant de saisir les partenaires sociaux avant toute modification du code du travail.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Vous voulez supprimer cet article pour deux raisons : d'une part, parce qu'il abroge l'article L. 1222-8 du code du travail qui qualifie de cause de rupture du contrat de travail pour motif personnel le refus d'un salarié de voir modifier son contrat de travail en application d'un accord de réduction du temps de travail ; d'autre part, parce qu'il va à l'encontre de la jurisprudence de la Cour de cassation.

Sur ce second point, je maintiens mon analyse quant au caractère *contra legem* de cette jurisprudence et ses aspects très problématiques qui commandent au législateur de redire le droit. Sur le premier point, l'amendement devient sans objet puisque le président Warsmann a déposé lui-même un amendement de suppression du I de l'article 40 qui prévoit cette abrogation.

M. Dominique Dord, rapporteur pour avis. Sans doute est-ce l'article le plus emblématique de la philosophie politique qui inspire cette proposition de loi en matière de droit du travail et de droit de la sécurité sociale. Jusqu'à une date récente, la tradition juridique tendait à donner une plus grande force à l'accord collectif qu'à la relation de travail individuelle. Or, avec sa nouvelle jurisprudence, la Cour de cassation soumet en fait la validité d'un accord collectif à une décision individuelle du salarié, ce qui affaiblit et fragilise un tel accord, voire risque de le vider de sa substance. Comme M. le rapporteur, je considère qu'il convient de redire le droit élaboré par les élus de la République depuis des années, de manière à ce que la Cour de cassation revienne à sa position précédente tout en gardant bien entendu la possibilité d'apprécier au cas par cas si l'application d'un accord collectif est source ou non d'abus.

La Commission rejette l'amendement CL 131.

Elle adopte ensuite les amendements identiques CL 394, CL 22 et CL 105.

La Commission examine l'amendement CL 41 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. La rédaction de l'alinéa 3 me semble trop large : en l'état, la disposition pourrait être utilisée dans tous les cas où l'employeur entend changer les horaires des salariés. Ce n'est pas dans cet esprit qu'elle a été conçue et je propose donc de préciser qu'elle ne concerne que les modifications résultant d'un accord collectif.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je pense objectivement que cet amendement n'est pas nécessaire, mais je le soutiens. L'objectif est très clair : il ne s'agit pas de changer le droit. Il n'est pas question de permettre à un employeur de prendre unilatéralement des mesures, mais il s'agit que les partenaires sociaux puissent négocier des accords favorisant des évolutions. Ce sont ces derniers que nous défendons avec constance depuis des années à l'Assemblée, comme l'a rappelé M. le rapporteur pour avis.

M. le rapporteur. Avis favorable.

M. Alain Vidalies. Je gage que nous discuterons de la portée exacte de cet article en séance, mais je note d'ores et déjà que l'évolution déplorée par M. le rapporteur pour avis résulte de la loi sur la démocratie sociale de 2008, qui a inversé la hiérarchie des normes. La Cour de cassation n'a fait que prendre acte de la rupture voulue par le législateur puisque la norme supérieure ne s'impose plus.

De plus, je ne suis pas certain que le contrat de travail ne soit pas substantiellement modifié par la nouvelle répartition des horaires à laquelle procéderait l'employeur. Sur ce point, la rédaction de l'article contredit l'état de la jurisprudence : en refusant une nouvelle amplitude horaire, le salarié perdra le moyen de constater que son contrat de travail est substantiellement modifié, de sorte que beaucoup seront contraints d'accepter de tels changements.

Enfin, une telle disposition figurera directement dans le contrat de travail alors qu'elle devrait être discutée au niveau de la branche ou de l'entreprise.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Telle n'est pas notre intention, ni la réalité du texte, et tel n'est pas non plus l'avis du Conseil d'État.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte également l'article 40 modifié.

Article 40 bis (nouveau)

(art. L. 1222-9 à L. 1222-11 [nouveaux] du code du travail)

Définition du statut du télétravailleur

Issu d'un amendement de M. Philippe Gosselin, adopté avec un avis favorable de votre rapporteur, le présent article insère dans le code du travail trois nouveaux articles L. 1222-9 à L. 1222-11 ⁽¹⁾ définissant le statut du télétravailleur.

En effet, si cette nouvelle modalité d'exécution du contrat de travail a fait l'objet d'un accord-cadre européen du 16 juillet 2002 signé par tous les partenaires sociaux européens et transposé en France par l'accord national interprofessionnel du 19 juillet 2005, le code du travail est resté muet, à ce jour, sur le télétravail. Afin de combler cette lacune, il est apparu souhaitable à l'auteur de cet amendement, comme le rappelle son exposé des motifs, de « *soutenir le développement du télétravail et de fournir des bases légales à son développement, en créant dans le code du travail des dispositions spécifiques* ».

En effet, seulement 7 % des salariés français recourent actuellement au télétravail, alors qu'ils sont en moyenne 13 % dans l'ensemble de l'Union européenne. Or, le développement du télétravail revêt une importance d'autant plus évidente qu'il favorise l'accès à l'emploi des personnes qui en sont éloignées, car isolées géographiquement ou en situation de handicap.

Dans cette perspective, le nouvel article L. 1222-9 du code du travail consacre dans la loi la définition du télétravail telle qu'elle a été inscrite dans l'accord national interprofessionnel précité du 19 juillet 2005. Le télétravail désigne ainsi « *toute forme d'organisation du travail dans laquelle un travail, qui*

(1) Ces trois articles forment la section 4 nouvelle du chapitre II du titre II du livre II de la première partie du code du travail.

aurait également pu être exécuté dans les locaux de l'employeur, est effectué par un salarié hors de ces locaux de façon régulière et volontaire en utilisant les technologies de l'information dans le cadre d'un contrat de travail ou d'un avenant à celui-ci ».

Ce même article précise que le télétravail est une modalité d'exécution du contrat sur laquelle l'accord du salarié ne se présume pas. Le refus d'accepter un poste de télétravailleur ne peut donc en aucun cas être un motif de licenciement. Il rappelle également que les télétravailleurs bénéficient des mêmes droits et garanties que les autres salariés de l'entreprise.

Le nouvel article L. 1222-10 du code du travail précise, pour sa part, les obligations de l'employeur à l'égard du salarié placé en situation de télétravail. À ce titre, l'employeur est tenu de prendre en charge tous les moyens et outils de travail nécessaires à l'accomplissement de cette mission. Il fixe, en concertation avec le salarié, les plages horaires durant lesquelles ce dernier peut habituellement être contacté. Il doit également donner au salarié télétravailleur la priorité pour occuper ou reprendre, dans les locaux de l'entreprise, un poste correspondant à ses qualifications et compétences professionnelles.

Le nouvel article L. 1222-11 du code du travail prévoit enfin qu'en cas de circonstances exceptionnelles, comme la menace d'une épidémie, *« la mise en œuvre du télétravail est considérée comme un aménagement du poste de travail rendu nécessaire pour permettre la continuité de l'activité de l'entreprise et garantir la protection des salariés »*.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 195 de M. Philippe Gosselin.

M. Philippe Gosselin. Il s'agit de prendre en compte les technologies de l'information et de la communication (TIC), et notamment le télétravail, dans le droit du travail. Un accord-cadre européen a été signé en 2002 par tous les partenaires sociaux européens et a été transposé dans un accord national interprofessionnel en 2005, mais le code du travail ne prévoit rien sur le sujet.

Seulement 7 % des salariés français pratiquent le télétravail alors que la moyenne est de 13 % en Europe. Il importe donc de soutenir le développement de cette nouvelle forme de travail. Outre le changement culturel induit, nous ferons des économies et nous favoriserons un nouvel équilibre entre vies familiale et professionnelle. Pour ce faire, il convient d'inscrire dans le code du travail la définition très précise du télétravail telle qu'elle figure dans l'accord national interprofessionnel de 2005, de rappeler que les télétravailleurs bénéficient des mêmes droits et des mêmes garanties que tous les autres salariés d'une entreprise et qu'ils appartiennent à la communauté du travail, que le télétravail doit être volontaire et, enfin, il faut préciser les obligations de l'employeur – en particulier

s'agissant de la prise en charge de tous les moyens et outils nécessaires au salarié pour l'accomplissement de sa mission sous cette forme.

M. le rapporteur. Avis favorable. Le code du travail ne définissant pas à ce jour le statut du télétravailleur, ce vide est incontestablement source d'insécurité juridique.

La Commission adopte l'amendement.

Article 41

(art. L. 1226-4-1, L. 1234-1 et L. 1234-4 du code du travail)

Rupture effective du contrat dès la notification du licenciement pour inaptitude physique

Le présent article a pour finalité de permettre la rupture effective du contrat de travail dès la notification du licenciement pour inaptitude physique.

En l'état du droit, en application de l'article L. 1226-2 du code du travail, lorsqu'à l'issue des périodes de suspension du contrat de travail consécutives à une maladie ou à un accident non professionnel, le salarié est déclaré inapte par le médecin du travail à reprendre l'emploi qu'il occupait précédemment, l'employeur dispose d'un mois afin de réaliser son reclassement dans un emploi approprié à ses capacités. Au terme de ce délai, soit le salarié bénéficie d'un reclassement, soit il fait l'objet d'un licenciement. À défaut, l'article L. 1226-4 du code précité prévoit le versement par l'employeur du salaire correspondant à l'emploi qu'occupait le salarié avant la suspension du contrat de travail.

Or, ainsi que le montre le rapport de M. Jean-Luc Warsmann ⁽¹⁾, ce cadre légal recèle de sérieuses difficultés tant pour le salarié que pour l'employeur.

1. Une mesure motivée par la difficile situation des salariés licenciés pour inaptitude physique d'origine non professionnelle

En premier lieu, du point de vue de l'employeur, le reclassement d'un salarié déclaré inapte peut se révéler très difficile voire impossible, en particulier dans les très petites entreprises. Cette impossibilité conduit l'employeur à engager une procédure de rupture du contrat de travail. Cependant, en application de l'article L. 1226-4-1 du code précité, « *les indemnités dues au salarié au titre de la rupture du contrat de travail sont prises en charge soit directement par l'employeur, soit au titre des garanties qu'il a souscrites à un fonds de mutualisation* ». Or, le calcul des indemnités dues au titre de la rupture du contrat de travail tient compte de l'ancienneté du salarié jusqu'à la rupture effective du contrat de travail. C'est dire que dans cette période est incluse celle du préavis que le salarié n'a pu nécessairement exécuter.

(1) *Op. citée p. 93.*

En second lieu, du point de vue des salariés inaptes, en cas de licenciement, le contrat de travail se poursuit jusqu'à échéance d'un préavis dont la durée varie en fonction de l'ancienneté de services chez le même employeur suivant les dispositions de l'article L. 1234-1 du code du travail. Or, les salariés inaptes peuvent se trouver dans l'incapacité d'accomplir ce préavis et par conséquent, ne percevoir pendant ce délai ni rémunération, ni l'indemnité compensatrice que prévoit l'article L. 1234-5. Cette situation résulte des règles inscrites à l'article L. 1234-4 ainsi qu'*a contrario* de l'article L. 1226-4 du code du travail. Les salariés ne peuvent en effet être pris en charge au titre de l'assurance chômage à défaut d'une rupture du contrat de travail effective.

Dans ces conditions, on peut juger souhaitable de permettre une indemnisation plus rapide des salariés par l'assurance chômage sans que pèse sur les employeurs la charge d'une indemnité compensatrice en l'espèce liée avant tout à une inaptitude d'origine non professionnelle.

À cette fin, ainsi que le recommande le rapport de M. Jean-Luc Warsmann⁽¹⁾, l'article 41 de la proposition de loi modifie en profondeur le dispositif de l'article L. 1226-4-1 en créant, pour le cas des salariés licenciés en raison d'une inaptitude d'origine non professionnelle, la possibilité nouvelle d'une dispense de préavis.

2. Une profonde réforme de la procédure de licenciement pour inaptitude d'origine non professionnelle

a) Le dispositif de la proposition de loi

En substituant trois nouveaux alinéas à au 1^{er} alinéa de l'article L. 1226-4-1, la proposition de loi pose d'une part, au I de l'article 41, le principe de la rupture du contrat de travail à la date de notification du licenciement. Outre l'affirmation de cette règle, la nouvelle rédaction de l'alinéa écarte en effet l'exécution de tout préavis. La première conséquence de cette nouvelle rédaction est que la date à laquelle le contrat de travail du salarié déclaré inapte prend fin se trouve avancée par rapport à la norme actuellement en vigueur. Ce faisant, la proposition de loi introduit une dérogation à la règle posée à l'article L. 1234-4 du code du travail et suivant laquelle « *l'inexécution du préavis de licenciement n'a pas pour conséquence d'avancer la date à laquelle le contrat prend fin* ». On remarquera que cette dispense d'exécuter un préavis ne revêt pas le caractère d'une exception isolée dans la mesure où le code du travail comporte d'autres dispositions ayant pour objet une telle rupture du contrat. Ainsi, la rupture du contrat de travail ne comporte pas de préavis, par exemple, en cas de démission pour élever un enfant (art. L. 1225-66), de démission d'une salariée en état de grossesse médicalement constatée (art. L. 1225-34), d'adhésion du salarié au contrat de sécurisation professionnelle (art. L. 1233-67).

(1) Op. cit., p. 93.

Par ailleurs, la rédaction introduite par la proposition de loi indique très précisément les circonstances dans lesquelles il n'y a pas lieu d'exécuter un préavis préalable à la rupture du contrat de travail. Il s'agit en l'occurrence de l'impossibilité d'un reclassement dans les conditions fixées à l'article L. 1226-2 ou « *du refus par le salarié de l'emploi proposé dans ces conditions* ». Ainsi, la proposition de loi vise à prendre en considération les difficultés que peut présenter le reclassement d'un salarié inapte eu égard à la réalité du fonctionnement des entreprises mais également des exigences de l'article L. 1226-2 du code du travail. Celui-ci comporte en effet des prescriptions importantes dans la mesure où elles participent de la défense des droits du salarié mais parfois sans doute difficilement applicable en pratique dans toute leur étendue. Ainsi, aux termes de cet article, le reclassement du salarié suppose de proposer un emploi qui :

— prenne en compte les conclusions écrites du médecin du travail et « *les indications qu'il formule sur l'aptitude du salarié à exercer l'une des tâches existantes dans l'entreprise* » ;

— soit « *aussi comparable que possible à l'emploi précédemment occupé, au besoin par la mise en œuvre de mesures telles que mutations, transformations de postes de travail ou aménagement du temps de travail* ».

La rédaction retenue par la proposition de loi peut ainsi constituer un compromis utile entre la protection des droits des salariés déclarés inaptes et la recherche d'un certain pragmatisme dans la mise en œuvre d'une obligation de reclassement et la fin de l'exécution du contrat de travail.

D'autre part, l'alinéa 3 de l'article 41 de la proposition de loi écarte l'obligation du versement d'une indemnité compensatrice en cas d'inexécution du préavis de licenciement. Ce faisant, la proposition de loi établit une dérogation au 1^{er} alinéa de l'article L. 1234-5 du code du travail, lequel dispose que « *lorsque le salarié n'exécute pas le préavis, il a droit, sauf s'il a commis une faute grave, à une indemnité compensatrice* ». Ainsi, le présent texte tire les conséquences du fait que la rupture plus rapide du contrat de travail ouvre droit à l'indemnisation par l'assurance chômage. Toutefois, on notera qu'il convient de corriger à l'alinéa 3 de l'article 41 une erreur matérielle dès lors que la nouvelle rédaction de l'article L. 1226-4-1 du code de la sécurité sociale ne déroge pas en tant que tel à l'article L. 1234-4 mais à l'article L. 1234-5 de ce code.

Par ailleurs, le quatrième alinéa de l'article 41 de la proposition de loi maintient, telle que résultant de la rédaction actuelle de l'article L. 1226-4-1 du code de la sécurité sociale, l'économie du dispositif de prise en charge des indemnités restant dues au salarié au titre de la rupture du contrat de travail.

Ainsi, cette prise en charge incombe soit directement à l'employeur, soit au titre des garanties que celui-ci a souscrites à un fonds de mutualisation. L'expression : « *les indemnités restant dues au salarié au titre de la rupture* » désigne les indemnités de licenciement, ainsi qu'en application de l'article

L. 1234-5 du code du travail, l'indemnité de congés payés et, potentiellement, « *les salaires et avantages que le salarié aurait perçus s'il avait accompli son travail jusqu'à l'expiration du préavis* ». Ainsi, la proposition de loi ne place pas les salariés licenciés pour inaptitude physique d'origine non professionnelle dans une situation particulière eu égard au droit commun des indemnités versées en cas de rupture du contrat de travail à l'initiative de l'employeur. Par ailleurs, dans le souci de ne pas ajouter de charges supplémentaires pour l'entreprise, cette disposition de la proposition de loi laisse aux employeurs le libre choix de la manière dont ils entendent s'acquitter du versement des indemnités, soit directement, soit par le biais d'un fonds de mutualisation.

Enfin, dans le cas très spécifique du licenciement d'un salarié souffrant d'une inaptitude d'origine non professionnelle, le II de l'article 41 de la proposition de loi écarte logiquement l'application de l'article L. 1234-1 du code du travail, lequel fixe les règles relatives à la durée du préavis auquel peut prétendre un salarié en cas de licenciement non motivé par une faute grave. En effet, il tire la conséquence de la rupture du contrat de travail à la date de la notification du licenciement que prévoit l'alinéa 2 de l'article 41 de la proposition de loi.

Cela étant, l'introduction à l'article L. 1226-4-1 du code du travail des règles organisant l'absence d'obligation d'exécuter un préavis dans le cas particulier des salariés souffrant d'une inaptitude d'origine non professionnelle pourrait prêter à discussion. En effet, cet article porte essentiellement sur les modalités de règlement et de financement des indemnités dues aux salariés. L'article L. 1226-4 du code précité semble constituer un support législatif plus approprié dans la mesure où cette disposition règle en elle-même les modalités de la rupture du contrat de travail en cas d'inaptitude d'origine non professionnelle.

Ces considérations amènent votre rapporteur, suivant la rédaction que lui a proposée le Conseil d'État, à préconiser une refonte de l'article 41 de la proposition de loi avec une rédaction plus accessible car plus concise et située à l'article central en matière de licenciement pour inaptitude d'origine non professionnelle. Du reste, cette rédaction doit corriger la référence erronée relevée précédemment concernant l'article L. 1234-4 du code du travail.

b) Les améliorations apportées par la commission des Lois

Après examen, il a semblé à votre rapporteur que l'introduction à l'article L. 1226-4-1 du code du travail des règles organisant l'absence d'obligation d'exécuter un préavis dans le cas particulier des salariés souffrant d'une inaptitude d'origine non professionnelle pouvait prêter à discussion. En effet, cet article porte essentiellement sur les modalités de règlement et de financement des indemnités dues au salarié. L'article L. 1226-4 du code précité semble constituer un support législatif plus approprié dans la mesure où cette disposition règle, en elle-même, les modalités de la rupture du contrat de travail en cas d'inaptitude d'origine non professionnelle.

Ces considérations ont amené votre rapporteur, suivant la rédaction qu'a proposée le Conseil d'État et, d'accord sur ce point avec l'amendement du rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales, à présenter à la commission des Lois une rédaction de l'article 41 de la proposition de loi tendant à insérer, à l'article L. 1226-4 du code du travail, le dispositif suivant : « *En cas de licenciement, le préavis n'est pas exécuté et le contrat de travail est rompu à la date de notification du licenciement. Le préavis est néanmoins pris en compte pour le calcul de l'indemnité mentionnée à l'article L. 1234-9. Par dérogation à l'article L. 1234-5, l'inexécution du préavis ne donne pas lieu au versement d'une indemnité compensatrice.* »

De son point de vue, ce dispositif, adopté par la commission des Lois, présente en effet l'avantage d'une rédaction plus accessible car plus concise et située à l'article central en matière de licenciement pour inaptitude d'origine non professionnelle, à savoir l'article L. 1226-4 du code du travail. Du reste, elle corrige au passage la référence erronée relevée précédemment concernant l'article L. 1234-4 du code du travail.

Surtout, la nouvelle rédaction de l'article 41 de la proposition de loi comporte une amélioration notable pour les salariés : elle aboutit au maintien des règles de calcul du montant des indemnités de licenciement perçu quoique la rupture du contrat de travail intervienne dès la notification du licenciement pour inaptitude et que le préavis ne connaisse pas d'exécution. En prévoyant, à la deuxième phrase de l'article 41, la prise en compte du préavis dans le calcul de l'indemnité mentionnée à l'article L. 1234-9, la proposition de loi intègre en effet – de manière certes dérogatoire et fictive –, la période du préavis (exécutée ou non) dans l'ancienneté qui sert au calcul de l'indemnité de licenciement. Ce faisant, elle étend la durée du calcul de cette dernière et permet donc de maintenir le niveau de l'indemnité alors que la rupture du contrat de travail dès la notification du licenciement pour inaptitude devait, au contraire, contribuer à en réduire le montant.

Ainsi, le dispositif de l'article 41 de la proposition de loi, tel qu'adopté par la Commission, améliore très sensiblement la situation des salariés souffrant d'inaptitude physique d'origine non professionnelle.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Cet article, qui a pour objet de permettre la rupture effective du contrat de travail d'un salarié déclaré inapte dès la notification du licenciement et sans exécution du préavis, trouverait mieux sa place à l'article L. 1226-4 du code du travail qu'à l'article L. 1226-4-1 relatif à l'entité qui doit prendre en charge l'indemnité de rupture. L'article L. 1226-4 pourrait être complété par un troisième alinéa ainsi rédigé : « En cas de licenciement, le préavis n'est pas exécuté et le contrat de travail est rompu à la date de la notification du licenciement. Par dérogation à l'article L. 1234-5, l'inexécution du préavis de licenciement ne donne pas lieu au versement d'une indemnité compensatrice ».

*

* *

La Commission examine les amendements CL 132 de M. Alain Vidalies et les amendements identiques CL 379 du rapporteur et CL 23 de la commission des Affaires sociales, pouvant faire l'objet d'une présentation commune.

M. Alain Vidalies. Un poste adapté doit être proposé à un salarié déclaré inapte au travail après une maladie non professionnelle ou un accident qui ne relève pas de la catégorie des accidents du travail. En cas d'impossibilité pour l'employeur ou de refus du salarié provoquant un licenciement, selon la jurisprudence, une indemnité compensatrice de préavis est alors due. Or, la nouvelle rédaction vise à ce que le préavis ne soit pas exécuté, le contrat de travail étant rompu à la date de notification du licenciement. Le salarié perdra dès lors tout droit à l'indemnité compensatrice. De quels moyens financiers disposera-t-il avant que l'UNEDIC ne le prenne en charge ? Un versement automatique, comme dans les cas de maladies professionnelles ou d'accidents du travail, m'aurait semblé de bien meilleure politique. Cet article doit être supprimé.

M. Dominique Dord, rapporteur pour avis. Aujourd'hui, les salariés sont pénalisés et ils le seraient plus encore par la suppression de cet article dont je m'étonne dès lors qu'elle soit souhaitée par nos collègues.

Les amendements CL 23 et CL 379 visent, quant à eux, à rester fidèle à l'esprit de la proposition de loi tout en évitant aux salariés concernés de voir leurs droits amoindris. Ils percevront donc toutes les indemnités normales, en particulier l'indemnité de licenciement. S'agissant toutefois de l'indemnité compensatrice de préavis, nous nous heurtons à une impossibilité, mais le risque invoqué par M. Vidalies n'est que théorique. Dans les faits, le salarié ne perdra le bénéfice de cette indemnité que si l'employeur le dispense de l'exécution du préavis. Or, ce cas ne se présente pour ainsi dire jamais, car l'employeur devrait alors financer le préavis !

En revanche, l'article, en l'état, réduirait les droits du salarié dans la mesure où, le licenciement étant prononcé trois mois plus tôt, il perdrait en ancienneté. Nous proposons donc également que le calcul de l'ancienneté intègre la durée du préavis.

M. le rapporteur. Je souscris entièrement aux propos de M. le rapporteur pour avis et je donne bien entendu un avis défavorable à l'amendement CL 132.

M. Alain Vidalies. M. le rapporteur pour avis a raison sur un point : la suppression de l'article ne serait pas satisfaisante, mais nous souhaitons, quant à nous, une autre réponse que celle qui consiste à ouvrir immédiatement droit à l'indemnisation par l'UNEDIC.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Le problème est avant tout humain. Nous rencontrons dans nos permanences des salariés déclarés inaptes qui ne disposent d'aucun revenu pendant un mois ! L'urgence était de faire en sorte qu'ils aient les moyens de vivre. De ce point de vue-là, cet article constitue une avancée.

La Commission rejette l'amendement CL 132.

Elle adopte ensuite les amendements identiques CL 379 et CL 23.

Elle adopte enfin l'article 41 modifié.

Article 42

(art. L. 3133-3 du code du travail)

Allègement des conditions nécessaires au paiement des jours fériés

Le présent article porte simplification des critères ouvrant droit au paiement des jours fériés chômés fixés à l'article L. 3133-3 du code du travail.

En l'état actuel du droit, pour pouvoir prétendre au bénéfice de ce droit, cet article pose trois conditions revêtant un caractère cumulatif :

— totaliser au moins trois mois d'ancienneté dans l'entreprise ou l'établissement ;

— avoir accompli au moins deux cents heures de travail au cours des deux mois précédant le jour férié considéré ;

— avoir été présent le dernier jour de travail précédant le jour férié et le premier jour de travail qui lui fait suite, sauf autorisation d'absence préalablement accordée

Ces critères résultent de la loi dite « *de mensualisation* » de 1978. Or, ainsi que l'établit le rapport du président Jean-Luc Warsmann ⁽¹⁾, ce dispositif favorise une relative complexité dans la gestion de la paie en imposant de tenir compte de plusieurs données (ancienneté, jours de présence, nombre d'heures travaillées). Ces dispositions entraînent également des coûts de gestion pour les entreprises et soulèvent beaucoup d'incompréhension de la part des salariés.

Or, il convient de noter qu'en application du principe de faveur, de nombreuses conventions collectives ont d'ores et déjà prévu la rémunération des jours fériés chômés sans tenir compte des critères cités plus haut. Il en va ainsi, par exemple, dans le domaine de l'animation, de l'esthétique, du service de l'automobile, d'hospitalisation privée, ou de la pâtisserie.

Dès lors, le maintien dans la loi de ces critères n'apparaît pas justifié.

C'est dans cette optique que la proposition de loi entend modifier le dispositif de l'article L. 3133-3 afin de remplacer les conditions cumulatives en vigueur par une règle simple ne reposant que sur une certaine ancienneté dans l'entreprise : « *Le chômage des jours fériés ne peut entraîner aucune perte de*

(1) Op. cit., p. 89.

salaire pour les salariés totalisant au moins trois mois d'ancienneté dans l'entreprise ou l'établissement ».

Ne modifiant que l'alinéa 1^{er} de l'article L. 3133-3 du code précité, la proposition de loi n'intervient nullement sur le champ d'application de cet article et, notamment, les exceptions qu'il prévoit. Ainsi, suivant son dernier alinéa, ses dispositions ne s'appliquent pas « *aux personnes travaillant à domicile, aux salariés saisonniers, aux salariés intermittents et aux salariés temporaires* ».

*
* *

La Commission adopte l'article 42 sans modification.

Article 43

(art. L. 3141-3 du code du travail)

Caractère automatique de l'ouverture du droit à congés payés

En même temps qu'il procède à une simplification des critères applicables, le présent article de la proposition de loi vise à mettre le droit français en conformité avec le droit communautaire en vigueur s'agissant des conditions d'ouverture des droits à congés payés des salariés.

En l'état actuel, la législation nationale subordonne en effet l'ouverture de ces droits du salarié au respect d'un certain nombre de conditions. En application de l'article L. 3141-3 du code du travail, le salarié ne peut prétendre au bénéfice de deux jours et demi-ouvrables de congés par mois que s'il « *justifie avoir travaillé chez le même employeur pendant un temps équivalent à un minimum de dix jours de travail effectif* ». Le bénéfice de l'ouverture du droit à congés payés demeure donc suspendu à la stabilité dans un emploi et à un nombre de jours travaillés.

Or, de manière constante depuis l'arrêt rendu le 26 juin 2001 dans l'affaire *BECTU*⁽¹⁾, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) juge contraire à l'article 7 de la directive n° 2003/88/CE⁽²⁾ les législations ou pratiques nationales des États membres subordonnant la naissance du droit à congés payés à l'accomplissement d'une période minimale d'activité professionnelle au service du même employeur. Plus récemment, la Cour a dégagé une solution s'inscrivant dans la même logique dans un arrêt du 10 septembre 2009, rendu à la suite d'une demande de décision préjudicielle, dans *l'affaire Francisco Vicente Pereda contre*

(1) CJCE, 26 juin 2001, *BECTU*, C-173-99.

(2) Directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

Madrid Movilidad SA ⁽¹⁾. La CJUE a ainsi jugé que l'article 7 de la directive du 4 novembre 2003 devait « être interprété en ce sens qu'il s'oppose à des dispositions nationales ou à des conventions collectives prévoyant qu'un travailleur qui est en congé de maladie durant la période de congé annuel fixée dans le calendrier des congés de l'entreprise où il est employé n'a pas le droit, après son rétablissement, de bénéficier de son congé annuel à une autre période que celle initialement fixée le cas échéant en dehors de la période correspondante ».

Dans ces conditions, le présent article apparaît assurer de manière efficace la pleine transposition de la directive de 2003.

À cet effet, le deuxième alinéa de l'article 43 modifie l'article L. 3141-3 du code du travail en supprimant en son premier alinéa, la condition d'un travail chez un même employeur pendant un temps équivalent à un minimum de dix jours effectifs. On notera cependant que tout en confortant le droit à l'ouverture des droits à congés payés, conformément à la jurisprudence de la CJUE, la proposition n'en ménage pas moins une spécificité du droit national. En l'espèce, le troisième alinéa de l'article 43, en complétant le premier alinéa de l'article L. 3141-3, maintient la condition d'un emploi « effectif chez le même employeur ».

En revanche, suivant l'analyse développée par le Conseil d'État, le II de l'article 43 de la proposition de loi semblait, dans sa rédaction initiale, ouvrir un délai supplémentaire pour la pleine transposition de la directive précitée du 4 novembre 2003, laquelle entrait en vigueur le 2 août 2004.

Le libellé de cette disposition tend en effet à reporter l'entrée en vigueur de la proposition de loi sur ce point au « premier jour du troisième mois suivant sa publication au *Journal officiel* ». Cette mise en application différée peut se comprendre par la nécessité pratique de permettre aux employeurs de mettre à jour leurs logiciels de gestion des ressources humaines. Il ne faudrait pas que le II de l'article 43 soit interprété comme conduisant à une transposition insuffisante et tardive du droit communautaire.

Aussi, à l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a-t-elle suivi les recommandations du Conseil d'État au sujet des conditions d'entrée en vigueur de l'article 43 de la proposition de loi. En l'espèce, la Commission a réécrit en partie le II de cet article de sorte que ne subsiste aucun doute quant à la volonté du législateur de rendre immédiat l'ouverture sans conditions des droits à congés payés suivant les prescriptions du droit européen. Dans ce but, le II ainsi rédigé prévoit l'article 43 s'applique « à chaque salarié présent à l'effectif de l'entreprise ».

(1) CJUE, 1^{ère} chambre, 10 septembre 2009, Francisco Vicente Pereda contre Madrid Movilidad SA, affaire C-277-08.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« L'abrogation des conditions d'ouverture des droits à congés payés, qui permet la mise en conformité du droit national avec le droit de l'Union européenne et, notamment, l'article 7 de la directive 93/104/CE, n'appelle pas de remarque, sauf pour ce qui concerne l'entrée en vigueur différée de cet article.

« Sans mésestimer l'intérêt de laisser un délai aux gestionnaires pour adapter les logiciels de gestion, il est opportun, dans un souci de sécurité juridique, de mettre au plus vite la législation française en conformité avec les dispositions du droit de l'Union telles qu'elles sont interprétées par la Cour de justice de l'Union européenne. Le II de l'article 43 pourrait ainsi être complété de la manière suivante : « II. - Le présent article s'applique, pour chaque salarié présent à l'effectif de l'entreprise, le premier jour du troisième mois suivant la publication de la présente loi au Journal officiel. »

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 133 de M. Alain Vidalies.

M. Alain Vidalies. Cet article modifie le code du travail pour porter de dix jours à un mois la durée minimale de travail requise dans la même entreprise pour le calcul des droits à congés. Cette disposition est lourde de conséquences pour les salariés qui auront travaillé pendant de courtes périodes. Sous prétexte d'améliorer le droit, on réduit les droits des salariés !

M. Dominique Dord, rapporteur pour avis. Comme précédemment, le groupe SRC commet une erreur d'interprétation : l'article 43 donne, au contraire, plus de droits aux salariés. En effet, il ne porte pas sur le mode de calcul des droits à congés payés, qui demeure inchangé, mais sur les conditions d'ouverture de ces droits. Aujourd'hui, et depuis la loi du 20 août 2008, il faut avoir travaillé au moins dix jours dans une entreprise pour avoir droit à des congés payés. Mais, selon la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, l'ouverture du droit au congé annuel payé ne doit dépendre d'aucun seuil : elle doit intervenir dès le premier jour travaillé. C'est afin de mettre notre droit – récemment modifié sur ce point, il est vrai – en conformité avec cette jurisprudence que l'article 43 supprime le seuil des dix jours. Les calculs auxquels cela va donner lieu, par exemple pour un salarié qui n'aura travaillé que deux jours, laissent d'ailleurs un peu rêveur.

Cet article devrait faire consensus puisqu'il est plus favorable aux salariés. J'espère que ce sera le cas en séance publique.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Il ne faut pas supprimer l'article 43, gage de sécurité juridique pour les salariés. Cela étant, le 2° du I de cet article peut mériter qu'on retravaille à sa rédaction, ce que nous ferons d'ici à son examen en séance publique.

M. Dominique Dord, rapporteur pour avis. Je suggère de voter l'article en l'état et de déposer en vue de son examen lors de la réunion prévue à l'article 88 du Règlement un amendement réécrivant le 2° du I.

M. le président Jean-Luc Warsmann. C'est ce que nous allons faire.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CL 380 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement reprend l'analyse du Conseil d'État.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 43 modifié.

Article 44

Simplification du bulletin de paie

Le présent article, issu d'une proposition formulée par M. Jean-Luc Warsmann dans son rapport remis en juillet 2011 au Président de la République sur la simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi ⁽¹⁾, a pour objet de réduire de manière très significative et dès le 1^{er} janvier 2013 le nombre des mentions relatives aux cotisations et contributions sociales figurant sur le bulletin de paie.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« La mise en place de la déclaration sociale nominative et la simplification des bulletins de paie impliquent que soient engagés rapidement les travaux permettant aux différentes autorités gestionnaires des dispositifs déclaratifs de proposer une harmonisation des définitions des assiettes et montants des cotisations et contributions sociales.

« Cet objectif qui traduit une préoccupation de simplification ancienne se heurte à trois séries de difficultés tenant au fait que le législateur ne peut adresser d'injonctions ni au pouvoir réglementaire ni aux partenaires sociaux mais qu'inversement, il ne peut pas plus déléguer à ces derniers le soin de définir les règles de détermination de l'assiette de cotisations et contributions sociales lorsqu'elles relèvent de sa compétence en vertu des dispositions de l'article 34 de la Constitution.

« La rédaction suivante pourrait permettre de répondre à l'objectif d'harmonisation, sans exposer la proposition au risque de méconnaître la séparation des pouvoirs et le principe de liberté contractuelle :

« I. - Afin de faciliter l'élaboration du bulletin de paie mentionné à l'article L. 3243-2 du code du travail ou pour faciliter l'appréciation des droits mentionnés au II de l'article L. 133-5-1 du code de la sécurité sociale ou à l'article L. 712-1 du code rural et de la pêche maritime, les dispositions réglementaires relatives à la définition des éléments d'assiette des cotisations des régimes obligatoires de protection sociale assises sur les rémunérations et gains de travailleurs salariés ou assimilés, font l'objet, au plus tard le xx/xx/xxxx, d'un alignement sur les définitions applicables au régime général de sécurité sociale.

(1) Rapport de M. Jean-Luc Warsmann, op. cit., juillet 2011, p. 81.

« II. - Pour pouvoir être étendus ou élargis, les conventions ou accords nationaux interprofessionnels régissant les régimes de protection sociale complémentaire relevant du chapitre I^{er} du titre II du livre IX du code de la sécurité sociale devront comporter, à compter du xx/xx/xxxx, des définitions des éléments de l'assiette des cotisations établies pour le financement de ces régimes identiques aux définitions législatives et réglementaires applicables aux cotisations du régime général des travailleurs salariés.

« III. - Pour pouvoir être agréés au sens de l'article L. 5422-21 du code du travail, les accords mentionnés à l'article L. 5422-20 du même code devront comporter des définitions d'assiette des contributions établies pour le financement d'allocations aux travailleurs privés d'emploi selon les modalités déterminées par les articles L. 5422-9 et L. 5422-11 de ce code, identiques aux définitions législatives et réglementaires applicables aux cotisations du régime général des travailleurs salariés. »

« Toutefois, cette disposition ne sera pas suffisante pour atteindre l'objectif d'unification des assiettes des cotisations et des contributions sociales, dès lors que celles-ci ne sont pas couvertes à ce stade par la rédaction suggérée et que la définition législative de leurs assiettes ne pourra faire l'objet de ce même effort d'harmonisation. Le Parlement ne pouvant, à son initiative, habiliter le Gouvernement, en application de l'article 38 de la Constitution à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi pour traiter cette question, il serait souhaitable que le Gouvernement présente un amendement en ce sens, s'il s'associe à cette démarche. »

En effet, la complexité des bulletins de paie des dix-huit millions de salariés français est régulièrement dénoncée sans que les autorités soient parvenues, à ce jour, à y remédier. Le contenu de ces documents n'est le plus souvent compréhensible que des gestionnaires de paie. Dans son rapport, M. Jean-Luc Warsmann a rappelé que nombre d'acteurs économiques déplorent « *le particularisme français* » consistant à avoir « *un bulletin de paie exceptionnellement long, complexe et qui s'allonge au fil des ans* ». Les comparaisons avec nos partenaires européens ou même avec la situation qui prévalait en France il y a encore vingt ou trente ans sont, à cet égard, éloquents et plaident pour une action résolue en faveur de la réduction du nombre de mentions figurant sur le bulletin de paie.

Nombreux sont les acteurs publics, et les rapports qui y font écho. Mais jusqu'à présent, les administrations centrales, tout en partageant largement le diagnostic, n'ont pas été en mesure de proposer des avancées significatives. Les initiatives prises en 2005 pour la simplification de la présentation de ces bulletins n'ont ainsi pas rencontré le succès escompté.

Dans un souci d'une meilleure lisibilité, il convient d'encourager avec force et détermination les possibilités de regroupements des différentes mentions relatives aux cotisations et contributions sociales figurant sur le bulletin de paie et ce, afin de parvenir à un nombre limité de lignes. M. Jean-Luc Warsmann, dans son rapport remis en juillet 2011 au président de la République, envisageait quatre modalités principales de simplification du bulletin de paie, à savoir le regroupement des cotisations de l'assurance chômage, le regroupement des cotisations de retraite complémentaire, le regroupement de certaines cotisations de sécurité sociale et, enfin, le regroupement des aides à l'emploi et exonérations de cotisations sociales.

Afin d'y parvenir, il ne suffit pas toutefois d'agrèger les mentions actuelles. Il faut au préalable uniformiser la définition des assiettes de référence des cotisations et contributions sociales demandées directement aux entreprises. Comme l'a indiqué M. Jean-Luc Warsmann, « *aller plus loin exige une unification des données, afin de permettre un regroupement des données ayant la même assiette* ».

À cette fin, le présent article invite les organismes et administrations recueillant des données relatives à la situation et à la rémunération des salariés, d'une part, à adopter de manière concertée une définition commune des données relatives aux assiettes et montants des cotisations et contributions sociales et, d'autre part, à retenir dans leur réglementation ou leurs accords des notions identiques.

Or, comme l'avait souligné M. Jean-Luc Warsmann dans son rapport, la « *réduction du nombre de déclarations sociales transmises par les entreprises par la mise en place d'une déclaration sociale nominative est l'occasion de procéder à cette réforme. L'action de simplification de la présentation des définitions et des modes de calcul qui préside à l'élaboration des bulletins de paie se combine et s'intègre de la façon la plus positive au projet de déclaration sociale nominative* ». Dans cette perspective, le processus d'harmonisation et de définition commune, prévu par le présent article, est envisagé en deux temps, correspondant aux deux étapes de mise en place de la déclaration sociale nominative (cf. commentaire de l'article 30).

Dans un premier temps, les organismes, administrations et instances compétentes devront adopter, avant le 30 juin 2012, une définition commune des données relatives aux assiettes et montants des cotisations et contributions sociales pour les déclarations couvertes par la première étape de la déclaration sociale nominative, à savoir les déclarations de salaires pour les indemnités journalières et les attestations d'employeur destinées à l'assurance chômage.

Une fois ces définitions communes adoptées, elles rempliront une double fonction. D'une part, elles seront reprises dans la norme ⁽¹⁾ suivant laquelle la déclaration sociale nominative est effectuée par voie électronique. D'autre part, elles rendront possibles sur le bulletin de paie des regroupements de données relatives à la nature et au montant des retenues réalisées sur la rémunération brute. Ces regroupements seront toutefois opérés par le décret en Conseil d'État, prévu au second alinéa de l'article L. 3243-2 du code de travail, pour déterminer les mentions devant figurer sur le bulletin ou y être annexées.

Afin que la déclaration sociale nominative, dans sa première étape, et la réduction du nombre de lignes sur le bulletin de paie soient toutes les deux effectives au 1^{er} janvier 2013, il est indispensable, notamment au regard des délais

(1) Approuvée chaque année par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale (cf. article 30 de la présente proposition de loi).

nécessaires à l’ajustement et à la mise à jour des logiciels informatiques, que les données relatives aux assiettes et montants des cotisations et contributions sociales fassent l’objet d’une harmonisation avant le 30 juin 2012.

Dans un second temps, les organismes, administrations et instances compétentes devront adopter, avant le 30 juin 2015, une définition commune des données relatives aux assiettes et montants des cotisations et contributions sociales pour les déclarations couvertes par la seconde étape de la déclaration sociale nominative, à savoir la déclaration annuelle de données sociales (DADS), la déclaration automatisée des données sociales unifiée (DADS-U), les déclarations unifiées de cotisations sociales (DUCS), les déclarations de cotisations auprès des caisses de la mutualité sociale agricole, les déclarations de cotisations pour la caisse de congés payés du BTP et pour les congés spectacles, les déclarations mensuelles obligatoires des mouvements de main-d’œuvre (DMMO) ainsi que la déclaration annuelle obligatoire d’emploi des travailleurs handicapés (DOETH).

L’harmonisation des données couvertes par ces déclarations garantira, d’une part, la mise en œuvre complète, à compter du 1^{er} janvier 2016, de la déclaration sociale nominative et, d’autre part, la poursuite des regroupements de données relatives à la nature et au montant des retenues réalisées sur la rémunération brute en vue de réduire le nombre des mentions figurant sur le bulletin de paie. Comme pour la première étape de ce processus d’harmonisation (cf. *supra*), il est indispensable, notamment au regard des délais nécessaires à l’ajustement et à la mise à jour des logiciels informatiques, que les données relatives aux assiettes et montants des cotisations et contributions sociales fassent l’objet de définitions communes avant le 30 juin 2015.

À défaut de réussite de ces travaux d’harmonisation et de convergence avant les dates du 30 juin 2012 et du 30 juin 2015, le présent article ne prévoit aucune sanction pour les administrations et organismes concernés. Toutefois, en pareille situation, il reviendra au législateur et au pouvoir réglementaire, dans leurs domaines de compétences respectifs, de prendre les mesures nécessaires à la mise en place de définitions communes des données relatives aux assiettes et montants des cotisations et contributions sociales.

Comme l’a souligné le Conseil d’État dans son avis (cf. *supra*), le présent article se heurtait, dans sa rédaction initiale, à une double difficulté :

— en premier lieu, le législateur ne peut adresser d’injonctions ni au pouvoir réglementaire, ni aux partenaires sociaux ;

— en second lieu, il ne peut pas plus déléguer à ces derniers le soin de définir les règles de détermination des assiettes de cotisations et contributions sociales, lorsqu’elles relèvent de sa propre compétence en application de l’article 34 de la Constitution.

Afin de remédier à ces difficultés, tout en répondant à la double exigence d’une simplification du bulletin de paie et d’une mise en place rapide de la

déclaration sociale nominative, votre Commission a adopté un amendement prévoyant, conformément à l'avis rendu par le Conseil d'État, un alignement, au 1^{er} janvier 2013, des définitions des assiettes des cotisations des assurances sociales (I), des régimes de retraite complémentaire (II) et du régime de l'assurance chômage (III) sur celles applicables aux cotisations du régime général des travailleurs salariés.

Un mécanisme de sanction est désormais prévu, afin de garantir la réussite de cette démarche d'harmonisation des assiettes et des montants des cotisations sociales. À compter du 1^{er} janvier 2013, les conventions ou accords nationaux interprofessionnels régissant les régimes de protection sociale complémentaire ne pourront être ni étendus, ni élargis (II) et les accords relatifs à l'assurance chômage ne pourront plus être agréés (III), s'ils ne comportent pas, à compter de cette date, des définitions des assiettes des cotisations sociales identiques à celles du régime général des travailleurs salariés.

*

* *

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CL 134 de M. Alain Vidalies, tendant à la suppression de l'article.*

*Puis elle **adopte** l'amendement CL 289 du rapporteur portant rédaction globale de l'article.*

*L'article 44 est **ainsi rédigé**.*

Article 45

(art. L. 3332-10 du code du travail)

Harmonisation des règles définissant le plafond de versement dans un plan d'épargne salarial

Le présent article a pour but de rendre plus compréhensible – et par conséquent plus facilement utilisables – les règles définissant le plafond de versement dans un plan d'épargne salarial.

En application du premier alinéa de l'article L. 3332-10 du code du travail, les salariés bénéficiaires d'un plan d'épargne d'entreprise peuvent actuellement y verser jusqu'au quart de leur rémunération de l'année de versement. Suivant le deuxième alinéa du même article, les conjoints de chef d'entreprise ou les salariés dont le contrat est suspendu peuvent bénéficier de ce dispositif s'ils n'ont perçu aucune rémunération « *au titre de l'année précédente* ». La loi a entendu fixer dans ce cas un plafond correspondant au quart non pas de la rémunération mais du plafond de la sécurité sociale.

Ainsi que le révèle le rapport de M. Jean-Luc Warsmann⁽¹⁾, en l'état actuel du texte, seuls ceux qui n'ont pas perçu de rémunération au titre de l'année « *précédente* » et non au titre de l'année « *de versement* » peuvent investir dans le plan d'épargne en application du deuxième alinéa de l'article L. 3332-10 du code précité. Cette disposition a donc pour effet d'empêcher les bénéficiaires se trouvant dans ces conditions d'abonder le plan d'épargne salariale.

Or, cet état de fait suscite de nombreuses réclamations de la part des salariés, lesquels ne comprennent pas les conséquences de la référence à « *l'année précédente* » dans le code du travail.

Aussi, apparaît-il indispensable de clarifier les textes en vigueur. Dans cette perspective, l'article 45 remplace au deuxième alinéa de l'article L. 3332-10 du code du travail, la référence à l'année « *précédente* » par celle de l'année de « *versement* ». En visant pour année de référence, l'année du versement, la proposition de loi favorise ainsi une convergence relative des règles prévalant pour l'abondement d'un plan d'épargne salarial entre conjoints collaborateurs de chef d'entreprise ou des salariés puisque la seule différence qui subsiste porte sur la référence du plafond : « *la rémunération annuelle ou le revenu professionnel imposé à l'impôt sur le revenu au titre de l'année précédente* » pour les salariés ; le plafond de la part des rémunérations ou gains perçus par les travailleurs salariés ou assimilés sur laquelle reposent les cotisations servant au financement des charges de l'assurance vieillesse et de l'assurance veuvage (en application de l'article L. 241-3 du code de la sécurité sociale).

*

* *

La Commission adopte l'article 45 sans modification.

Article 46

(art. L. 4121-3 du code du travail)

Adaptation aux spécificités des très petites entreprises des modalités d'évaluation des risques en matière de sécurité et d'hygiène au travail

Le présent article répond à une préoccupation exprimée par le rapport de notre collègue Jean-Luc Warsmann concernant les difficultés que peuvent rencontrer les très petites entreprises (TPE) dans l'accomplissement de certaines obligations de droit social et, en particulier, en matière de sécurité et de protection de la santé physique et mentale des travailleurs. Son objet est toutefois circonscrit à un cas de figure précis : la périodicité de la mise à jour du document unique d'évaluation des risques.

(1) Op. cit., p. 96.

1. Une mesure reflétant des interrogations sur la périodicité de la mise à jour des documents unique d'évaluation des risques

Ainsi, en application de l'article L. 4121-3 du code du travail, *« l'employeur, compte tenu de la nature des activités de l'établissement, évalue les risques pour la santé et la sécurité des travailleurs, y compris dans le choix des procédés de fabrication, des équipements de travail, des substances ou préparations chimiques, dans l'aménagement ou le réaménagement des lieux de travail ou des installations et dans la définition des postes de travail. À la suite de cette évaluation, l'employeur met en œuvre les actions de prévention ainsi que les méthodes de travail et de production garantissant un meilleur niveau de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs. Il intègre ces actions et ces méthodes dans l'ensemble des activités de l'établissement et à tous les niveaux de l'encadrement ».*

Cette obligation se traduit notamment par l'établissement impératif d'un document unique d'évaluation des risques devant obéir aux prescriptions des articles R. 4121-1 à R. 4121-4 du code du travail. En application de l'article R. 4121-2, la mise à jour du document unique d'évaluation des risques est réalisée :

1° au moins chaque année ;

2° lors de toute décision d'aménagement important modifiant les conditions de santé et de sécurité ou les conditions de travail, au sens de l'article L. 4612-8 ;

3° lorsqu'une information supplémentaire intéressant l'évaluation d'un risque dans une unité de travail est recueillie.

Or, d'après les éléments qu'a pu recueillir le président Jean-Luc Warsmann au cours de l'élaboration de son rapport⁽¹⁾, l'obligation d'actualiser chaque année le document unique d'évaluation des risques à une fréquence annuelle peut représenter une contrainte parfois lourde pour les TPE.

C'est à ces difficultés que l'article 46 de la proposition de loi s'efforce de remédier en autorisant le pouvoir réglementaire à prévoir, par décret en Conseil d'État, des adaptations permettant de *« tenir compte des caractéristiques propres aux très petites entreprises, sous réserve que ces adaptations garantissent un meilleur niveau de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs ».*

2. Un dispositif remanié conformément aux intentions de l'auteur de la proposition de loi

Après examen, il est apparu que dans sa rédaction initiale, l'article 46 conférait une habilitation de trop large portée pour la réalisation du seul objectif

(1) Op. cit., p. 105.

de réduire à deux ans la fréquence d'actualisation du document d'évaluation des risques dans les très petites entreprises.

Suivant l'analyse du Conseil d'État, la rédaction de l'article 46 pourrait laisser paraître que le pouvoir réglementaire disposerait d'un pouvoir d'appréciation sur l'application des règles en matière de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs pour les TPE d'une telle ampleur que le législateur n'aurait pas épuisé complètement sa compétence. En ne visant pas spécifiquement le document unique d'évaluation des risques mais en permettant des adaptations de l'article 4121-3 du code du travail, lequel fait à l'employeur obligation de cette évaluation, l'article 46 échappait certes au risque d'être requalifié de disposition de nature réglementaire. Cela étant, il autorisait des dérogations au bénéfice des très petites entreprises dont on peine à mesurer de prime abord l'étendue et l'impact. Dès lors, le législateur n'exercerait pas toute sa compétence en renvoyant à un décret en Conseil d'État le soin de cette précision. À cet égard, la mention « sous réserve que ces adaptations garantissent un meilleur niveau de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs » ne représentait pas une garantie suffisante. En effet, du point de vue du Conseil d'État, il existe un risque sérieux d'inconstitutionnalité eu égard au droit à la protection de la santé des travailleurs (consacré au paragraphe 11 du Préambule de la Constitution de 1946).

Pour toutes ces raisons, votre rapporteur a convaincu les membres de la commission des Lois de procéder à une profonde refonte de la rédaction de l'article 46. S'appuyant sur l'avis du Conseil d'État, il a fait adopter un amendement qui rédige le dispositif de cet article de la proposition de loi dans les termes suivants : « *Lorsque les documents prévus par les dispositions réglementaires prises pour l'application de l'article L. 4121-3 doivent faire l'objet d'une mise à jour, celle-ci peut être moins fréquente dans les entreprises de moins de 11 salariés, sous réserve que soit garanti un niveau équivalent de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs* ».

Complétée par un sous-amendement de notre collègue Lionel Tardy, selon lequel réduire la périodicité de la mise à jour du document unique d'évaluation des risques constituait une faculté, au demeurant mise en œuvre « *dans les conditions fixées par un décret en Conseil d'État pris après avis des organisations professionnelles concernées* », cette rédaction de l'article 46 se révèle à bien des égards plus pertinente.

D'une part, elle établit un dispositif normatif dont l'objet ne porte exclusivement que sur la possibilité de prévoir la mise à jour du document d'évaluation des risques à une moindre fréquence pour les entreprises de moins de 11 salariés. D'autre part, grâce justement à cette dernière mention, l'article 46 nouvellement rédigé précise, fort à propos, la catégorie des entreprises concernées par la faculté qu'il donne, la notion de « *très petites entreprises* » utilisée dans la rédaction originelle de la proposition de loi ne reposant sur aucune définition consacrée en droit du travail ou en droit social. Par ailleurs, l'expression : « *un niveau équivalent de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs* »

représente une obligation pour le pouvoir réglementaire ayant véritablement valeur de garantie. Au contraire, la formule d'un « meilleur niveau de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs », employée dans la rédaction initiale de l'article 46 précédente, pouvait revêtir un caractère contradictoire avec la faculté d'adaptation que ménageait l'article, ce qui rendait cette réserve en réalité peu opérante.

En somme, le travail des membres de la Commission aura permis d'établir un texte qui redonne à l'article 46 son exacte portée, dans toute la nuance de l'objectif que lui avait assigné à l'origine l'auteur de la proposition de loi.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« L'objet de cet article est d'adapter la fréquence de la mise à jour du document unique d'évaluation des risques prévue, en application de l'article L. 4121-3 du code du travail, par l'article R. 4121-2 de ce code. Or, la rédaction proposée semble rendre possible l'adaptation – c'est-à-dire la modulation – des obligations de fond de l'employeur en matière de santé et de sécurité au travail prévues par le même article L. 4121-3, en fonction de la taille de l'entreprise.

« Si cet article entendait rendre possibles de telles adaptations des obligations de fond de l'employeur, il présenterait un risque sérieux de rupture du principe d'égalité au regard du droit au repos et à la protection de la santé des travailleurs, que garantit le 11^{ème} alinéa du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

« S'il se limite en revanche à prévoir que le document unique d'évaluation des risques peut être mis à jour moins fréquemment dans les très petites entreprises, il relève de la compétence du pouvoir réglementaire.

« Pour autant, il n'est pas interdit au législateur, dans le cadre des principes généraux du droit du travail, de fixer les critères – en relation avec l'objet de la loi – qui justifient des différences dans l'application d'une obligation légale.

« Si cette perspective est retenue, il est proposé d'ajouter au 1^o de l'article L. 4111-6 du code du travail un alinéa ainsi rédigé : « Lorsque les documents prévus par les dispositions réglementaires prises pour l'application de l'article L. 4121-3 doivent faire l'objet d'une mise à jour, celle-ci peut être moins fréquente dans les entreprises de moins de 11 salariés, sous réserve que soit garanti un niveau équivalent de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs ».

*

* *

La Commission examine les amendements de suppression CL 24 de la commission des Affaires sociales et CL 135 de M. Alain Vidalies, ainsi que l'amendement CL 381 du rapporteur et le sous-amendement CL 42 de M. Lionel Tardy.

M. Dominique Dord, rapporteur pour avis. Sur cet article relatif au document unique d'évaluation des risques, il y a une différence d'appréciation entre la commission des Lois et la commission des Affaires sociales. Pour cette dernière, l'article va à rebours de la tendance actuelle à une plus grande vigilance en matière de santé au travail. De plus, les TPE, les très petites entreprises, ne sont

pas plus à l'abri des accidents du travail que les autres, bien au contraire. Enfin, selon la direction générale du travail, la mise à jour annuelle du document unique n'est pas très contraignante pour un patron de TPE, qui se contente souvent d'actualiser la date de la déclaration et de la signer. Alléger cette obligation serait certainement contre-productif.

M. Alain Vidalies. En matière de santé au travail, les exigences du législateur ne sauraient dépendre de la taille des entreprises. Ce serait un très mauvais service à leur rendre, d'autant que leurs responsabilités dans ce domaine sont de plus en plus lourdes. Cette modification législative est incompatible avec l'obligation de résultat en matière de sécurité régulièrement réaffirmée par la Cour de cassation dans ses arrêts rendus en assemblée plénière. On connaît les conséquences d'une faute inexcusable de l'employeur. Enfin, il y va de l'image des salariés de TPE, qui ne sont pas des sous-travailleurs.

Par cet article, vous commettez une grave erreur, même si elle n'est pas intentionnelle. On ne simplifie pas les règles de sécurité !

M. le rapporteur. Avis défavorable aux amendements de suppression.

Sur cet article, l'avis du Conseil d'État soulève plusieurs questions. Peut-on réduire la fréquence de mise à jour du document ? Le type d'activité de l'entreprise n'est-il pas plus décisif que le nombre de salariés ? Certaines TPE exercent des activités à risque. De très grandes entreprises sont beaucoup moins exposées. Sur le fondement de ces observations, notre amendement CL 381 propose une nouvelle rédaction de l'article qui devrait satisfaire M. le rapporteur pour avis et M. Vidalies : les mises à jour du document unique d'évaluation des risques ne pourront être espacées de plus d'un an que « sous réserve que soit garanti un niveau équivalent de protection de la santé et de la sécurité des travailleurs ». Un décret pourra préciser les circonstances dans lesquelles les petites entreprises pourront profiter de cette latitude.

M. Dominique Dord, rapporteur pour avis. Je ne suis pas certain que le renvoi au décret soit un gage de simplification administrative...

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je me pose la même question.

La Commission rejette les amendements de suppression, puis, après avoir adopté le sous-amendement CL 42 suivant l'avis favorable du rapporteur, adopte l'amendement CL 381 portant réduction globale de l'article.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'amendement CL 43 tombe.

L'article est ainsi rédigé.

Article 46 bis (nouveau)
(art. L. 4311-1 du code du travail)

Prise en compte de la protection de l'environnement, des biens et des animaux domestiques dans la conception et la construction des machines destinées à l'application de pesticides

Issu d'un amendement de M. Didier Quentin, le présent article complète la rédaction de l'article L. 4311-1 du code du travail, afin que la conception et la construction des machines destinées à l'application de pesticides répondent désormais à une triple finalité de protection des biens, des animaux domestiques et de l'environnement.

Il s'agit-là d'une exigence que l'Union européenne a consacrée dans la directive 2009/127/CE du 21 octobre 2009 ⁽¹⁾ et que le présent article entend transposer à l'article L. 4311-1 du code du travail.

Dans sa rédaction actuelle, cet article prévoit que *« les équipements de travail destinés à être exposés, mis en vente, vendus, importés, loués, mis à disposition ou cédés à quelque titre que ce soit sont conçus et construits de sorte que leur mise en place, leur utilisation, leur réglage, leur maintenance, dans des conditions conformes à leur destination, n'exposent pas les personnes à un risque d'atteinte à leur santé ou leur sécurité »*. Cette disposition est issue de la transposition en droit français de la directive 2006/42/CE ⁽²⁾ du 17 mai 2006, dite directive « machines », qui fixe les règles de conception et de construction des machines susceptibles de faire courir un risque aux personnes – salariés et usagers à titre privé.

Toutefois, cette directive du 17 mai 2006 a été modifiée par la directive précitée du 21 octobre 2009, qui assigne aux machines destinées à l'application de pesticides des exigences spécifiques liées à la protection de l'environnement et, plus largement, à la santé et à la sécurité. Dans cette perspective, le présent article élargit le champ d'application de l'article L. 4311-1 du code du travail à la protection de l'environnement, des biens et des animaux domestiques.

En définitive, comme l'a indiqué l'auteur de cet amendement dans son exposé des motifs, le présent article *« permettra aux fabricants de machines destinées à l'application de pesticides de trouver, dans le seul code du travail, à la fois les règles générales qui s'imposent pour la conception et la construction de toute machine et les règles complémentaires spécifiques propres aux machines en cause »*.

*

* *

(1) Directive 2009/127/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 modifiant la directive 2006/42/CE en ce qui concerne les machines destinées à l'application des pesticides

(2) Directive 2006/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 relative aux machines et modifiant la directive 95/16/CE

La Commission examine l'amendement CL 108 de M. Didier Quentin.

M. Didier Quentin. Parce que la simplification du droit passe par la lisibilité des règles, il convient que les fabricants de machines destinées à l'application de pesticides de puissent trouver dans le seul code du travail à la fois les règles générales applicables à la conception et à la construction de toute machine et les règles spécifiques qui les concernent. À cette fin, je propose d'étendre le champ d'application de l'article L. 4311-1 du code du travail à la protection de l'environnement, des animaux et des biens afin de permettre la transposition dans ce code de la directive 2009/127/CE du 21 octobre 2009.

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

Article 47 (supprimé)

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** les amendements de suppression CL 395 du président Jean-Luc Warsmann, CL 25 de la commission des affaires sociales et CL 136 de M. Alain Vidalies.*

*En conséquence, l'article 47 est **supprimé**.*

*

* *

Article 48

(art. L. 8113-7 du code du travail)

Communication à l'employeur des procès-verbaux constatant des infractions aux règles fixées par le code du travail

Le présent article, issu d'une proposition formulée par M. Jean-Luc Warsmann dans son rapport remis en juillet 2011 au Président de la République sur la simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi ⁽¹⁾, modifie le dernier alinéa de l'article L. 8113-7 du code du travail, afin d'étendre à toutes les infractions aux règles du droit du travail passibles d'une peine d'amende inférieure ou égale à 7 500 euros l'obligation faite aux inspecteurs et contrôleurs du travail de communiquer à l'employeur, au plus tard dans le délai d'un mois, les procès-verbaux constatant ces infractions.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« L'établissement et le traitement d'un procès-verbal établi par un inspecteur du travail doivent obéir aux règles conventionnelles issues des stipulations de l'article 17 de la convention OIT n° 81 relative à l'inspection du travail et aux règles fixées par le code de procédure pénale. Il ressort de ce corpus qu'un procès-verbal, qui n'est dressé généralement, selon les dispositions mentionnées ci-dessus, qu'après un ou plusieurs constats et mises en demeure, constitue autant un acte d'information destiné au Parquet, qu'un élément de la procédure pénale. À ce titre, le procès-verbal est couvert par le secret de l'enquête institué par l'article 11 du code de procédure pénale tel qu'interprété par la chambre criminelle de la Cour de cassation.

« Au surplus, la transmission de ce document n'étant pas nécessairement suivie de l'engagement des poursuites, sa communication ne constituerait pas une information utile en elle-même. En revanche, dans la mesure où il est susceptible de contenir des informations précises sur des faits susceptibles d'être qualifiés d'infractions, sur leurs auteurs présumés, sur des tiers ou des témoins, sa communication pourrait avoir une incidence sur la conservation de preuves comme sur les relations entre les personnes susmentionnées.

« S'il était néanmoins jugé nécessaire de compléter l'article L. 8113-7 du code du travail, il pourrait être prévu, plutôt que la transmission du procès-verbal lui-même, une information des personnes mises en cause sur les faits reprochés susceptibles de faire l'objet de poursuites pénales. Le dernier alinéa de l'article L. 8113-7 du code du travail serait remplacé par un alinéa ainsi rédigé : « Avant la transmission au procureur de la République, l'agent de contrôle informe la personne visée au procès-verbal des faits susceptibles de constituer une infraction pénale ainsi que des sanctions pénales encourues ».

Les infractions aux règles du droit du travail sont constatées par des procès-verbaux établis principalement par les inspecteurs et contrôleurs du travail, en application du premier alinéa de l'article L. 8113-7 du code du travail, qui dispose que *« les inspecteurs du travail, les contrôleurs du travail et les fonctionnaires de contrôle assimilés constatent les infractions par des procès-verbaux qui font foi jusqu'à preuve du contraire »*. En 2009, les inspecteurs du travail ont dressé un peu plus de 6 300 procès-verbaux, dont un peu plus du tiers, soit 35 %, concerne la santé et la sécurité, comme le montre le tableau ci-dessous.

(1) Rapport de M. Jean-Luc Warsmann, op. cit., juillet 2011, p. 106.

**NOMBRE DE PROCÈS-VERBAUX TRANSMIS AU PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE
PAR THÈME ENTRE 2007 ET 2009**

Thèmes	2007	2008	2009
Santé-sécurité	2 290	2 376	2 207
	39 %	40 %	35 %
Contrat de travail	751	829	1 124
	13 %	14 %	18 %
Représentation du personnel	179	187	227
	3 %	3 %	4 %
Emploi-formation	208	246	273
	3 %	4 %	4 %
Obligations générales	2 257	2 153	2 083
	38 %	36 %	33 %
Libertés et droits fondamentaux	0	8	1
	0 %	0 %	0 %
Négociation collective	0	0	1
	0 %	0 %	0 %
Non précisés	263	176	436
	4 %	3 %	7 %
Total des procès-verbaux	5 948	5 975	6 352

Source : *Bilans et rapports, L'inspection du travail en France en 2009, Ministère du travail, de l'emploi et de la santé, p. 277.*

Une fois les procès-verbaux dressés, ils sont ensuite communiqués au procureur de la République et au représentant de l'État dans le département. Sauf en cas d'infractions à la durée du travail, ces procès-verbaux ne sont pas communiqués à l'employeur.

Dès lors que le procès-verbal est transmis au procureur de la République, celui-ci décide d'engager ou non des poursuites pénales à l'encontre du contrevenant. Or, les suites pénales données par les parquets aux procédures initiées par les services de l'inspection du travail ne sont pas toujours connues, comme le montre le tableau figurant ci-dessous.

**NATURE DES SUITES PÉNALES DONNÉES AUX PROCÈS-VERBAUX TRANSMIS
AU PROCUREUR DE LA RÉPUBLIQUE ENTRE 2004 ET 2009**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
TOTAL	4 913	5 111	4 894	5 948	5 975	6 352
Dont procès-verbaux ayant des suites pénales connues	3 404	3 252	2 611	3 240	2 668	1 968
	69 %	64 %	53 %	54 %	45 %	31 %
En cours	245	440	558	1 142	1 464	1 716
Classement sans suite	835	772	597	590	343	66
Peines alternatives aux poursuites	521	485	325	505	305	93
Poursuites	1 803	1 555	1 131	1 003	556	93
<i>En pourcentage des procès-verbaux ayant des suites pénales connues</i>						
<i>En cours</i>	<i>7 %</i>	<i>14 %</i>	<i>21 %</i>	<i>35 %</i>	<i>55 %</i>	<i>87 %</i>
<i>Classement sans suite</i>	<i>25 %</i>	<i>24 %</i>	<i>23 %</i>	<i>18 %</i>	<i>13 %</i>	<i>3 %</i>
<i>Peines alternatives aux poursuites</i>	<i>15 %</i>	<i>15 %</i>	<i>12 %</i>	<i>16 %</i>	<i>11 %</i>	<i>5 %</i>
<i>Poursuites</i>	<i>53 %</i>	<i>48 %</i>	<i>43 %</i>	<i>31 %</i>	<i>21 %</i>	<i>5 %</i>
Dont procès-verbaux sans connaissance des suites pénales	1 509	1 859	2 283	2 708	3 307	4 384
	31 %	36 %	47 %	46 %	55 %	69 %
Suites non renseignées	1 406	1 740	2 016	2 471	3 128	4 318
Dessaisissements	103	119	267	237	179	66

Source : *Bilans et rapports, L'inspection du travail en France en 2009, Ministère du travail, de l'emploi et de la santé, p. 282.*

Toutefois, l'analyse des réponses judiciaires apportées par les parquets aux procès-verbaux qui leur ont été transmis en 2004 et 2005, quelle que soit la date de cette réponse, permet de faire apparaître quelques enseignements :

— les classements sans suite, tous motifs confondus, représentent environ un quart des décisions des parquets ;

— l'engagement de poursuites pénales par le procureur de la République représente en moyenne la moitié des décisions des parquets ;

— les procédures alternatives aux poursuites, avec une large majorité de rappels à la loi et d'avertissements, gardent, sur la période considérée, une constante de 15 % des suites connues.

Si ces procès-verbaux servent, dans un cas sur deux, de fondement à des poursuites pénales et conduisent à une condamnation, ils ne sont pas, en application du troisième alinéa de l'article L. 8113-7 du code du travail, communiqués à l'employeur, sauf en cas d'infraction aux règles relatives à la durée du travail. Or, le contenu de ces pièces de procédure fait foi jusqu'à ce que le principal intéressé, c'est-à-dire le chef d'entreprise, apporte la preuve contraire. Toutefois, faute d'avoir copie du procès-verbal, il n'est pas en mesure de faire part au parquet de ses observations et de lui transmettre les éléments utiles à la

compréhension complète de la situation. Pour avoir accès à ces procès-verbaux, il devra avoir été expressément mis en cause dans le cadre d'une procédure pénale.

Le droit au procès équitable et le principe du contradictoire imposent que l'intéressé bénéficie en toutes hypothèses, après la constatation des infractions et dans un délai d'un mois, d'une information complète sur celles-ci. La remise d'une copie du procès-verbal lui permettrait d'apporter toutes les informations utiles au parquet avant qu'il ne décide d'engager des poursuites et, le cas échéant, de mettre fin le plus tôt possible à d'éventuelles infractions se poursuivant dans le temps et dont l'employeur n'avait pas connaissance.

C'est pourquoi, le présent article modifie l'article L 8113-7 du code du travail pour prévoir la transmission à l'employeur d'une copie du procès-verbal constatant une infraction au droit du travail passible d'une peine d'amende inférieure ou égale à 7 500 euros et ce, au plus tard dans un délai d'un mois suivant la constatation de l'infraction. La fixation à 7 500 euros du seuil d'amende en dessous duquel une telle transmission est obligatoire permet de ne faire entrer dans le champ du dispositif que les infractions les moins graves – toutes les contraventions et quelques délits de plus faible gravité – ne nécessitant pas d'enquête particulière et pour lesquelles le risque de dissimulation de preuves est moindre. Les employeurs auront ainsi une connaissance directe et intégrale de ces infractions commises au sein de l'entreprise et pour lesquelles un procès-verbal aura été dressé. Ils pourront de cette manière mettre fin plus facilement à ces éventuelles infractions, notamment lorsqu'elles présentent un caractère continu.

Toutefois, le Conseil d'État, dans l'avis qu'il a formulé sur le texte, a souligné que le présent article se heurtait, dans sa rédaction initiale, à une double difficulté :

— la première, d'ordre juridique, réside dans le fait que le procès-verbal constatant une infraction aux règles fixées par le code du travail est une pièce de la procédure pénale, couverte à ce titre par le secret de l'enquête et de l'instruction en application de l'article 11 du code de procédure pénale ⁽¹⁾ ;

— la seconde, d'ordre pratique, tient au fait que le procès-verbal peut contenir des informations précises sur des faits susceptibles d'être qualifiés d'infractions, sur leurs auteurs présumés, sur des tiers ou des témoins. Dans ces conditions, sa communication pourrait avoir une incidence sur la conservation des preuves, avec un risque non négligeable de dissimulation, comme sur les relations entre les personnes susmentionnées au sein de l'entreprise, avec un risque de pression et de menace qui ne peut être complètement écarté.

(1) *Le premier alinéa de l'article 11 du code de procédure pénale dispose que « sauf dans le cas où la loi en dispose autrement et sans préjudice des droits de la défense, la procédure au cours de l'enquête et de l'instruction est secrète ».*

Afin de remédier à cette double difficulté, votre Commission a adopté deux amendements identiques de votre rapporteur et de M. Dominique Dord, rapporteur pour avis de la commission des Affaires Sociales, prévoyant qu'avant la transmission au procureur de la République du procès-verbal, l'agent de contrôle informe la personne visée des circonstances de fait susceptibles de constituer une infraction pénale ainsi que des sanctions encourues à ce titre. Cette information *ad hoc* de l'employeur, en lieu et place de la transmission du procès-verbal, concernera en outre l'ensemble des infractions aux règles du droit du travail et non pas les seules infractions passibles d'une peine d'amende inférieure ou égale à 7 500 euros.

Votre rapporteur se félicite qu'une telle réforme ait fait l'objet d'une large convergence de vues entre votre rapporteur et le rapporteur pour avis de la commission des Affaires sociales, attestant de l'absolue nécessité qu'il y a aujourd'hui à renforcer l'information des employeurs en cas de constatation par l'inspection du travail d'infractions aux règles fixées par le code du travail.

*

* *

La Commission examine l'amendement de suppression CL 137 de M. Alain Vidalies ainsi que les amendements identiques CL 290 du rapporteur et CL 26 de la commission des Affaires sociales, pouvant faire l'objet d'une présentation commune.

M. Alain Vidalies. Cet article pourrait nous occuper un bon moment en séance, car ses conséquences sont graves. Il oblige l'inspecteur du travail à envoyer son procès-verbal à l'entreprise dans un délai déterminé à partir de la constatation de l'infraction. Aujourd'hui, cette obligation ne s'applique qu'aux infractions à la durée légale du travail, afin de permettre un débat contradictoire. Quelle est la nature de cet acte ? S'agit-il d'un premier acte de poursuite ? Quelles seront les conséquences en termes de prescription ? Comment concilier cette disposition avec le principe d'indépendance de l'inspecteur du travail garanti par l'Organisation internationale du travail ? Ces questions nourrissent un débat juridique important. En outre, sur le plan pratique, la disposition ne facilite guère la vie des entreprises. En effet, l'inspecteur du travail commence généralement par envoyer à l'intéressé une lettre qui n'est pas encore destinée à être transmise au parquet. Désormais, il faudra immédiatement prévenir le parquet si l'on veut respecter le délai impart.

M. le rapporteur. Plusieurs problèmes sont en effet apparus lorsque nous avons auditionné des représentants des syndicats et de l'inspection du travail. En particulier, un salarié qui aurait révélé des faits justifiant l'intervention de l'inspection du travail et pouvant être qualifiés pénalement risque d'être mis en difficulté si son nom est cité dans le procès-verbal. Notre amendement réécrit donc l'article 48 : désormais, l'employeur sera informé des faits susceptibles de

constituer une infraction pénale et des sanctions encourues avant l'envoi du procès-verbal au procureur de la République, mais il ne le recevra pas lui-même. Cette rédaction a semblé satisfaire la plupart de nos interlocuteurs.

Quant aux autres problèmes signalés par M. Vidalies, notamment celui de la prescription pénale, je les découvre à l'instant. Il faudrait donc que nous en reparlions.

M. Dominique Dord, rapporteur pour avis. Tout d'abord, il faut raison garder : selon la direction générale du travail, chaque inspecteur du travail ne transmet pas plus de trois ou quatre procès-verbaux par an au procureur de la République, qui en classe sans suite près de 80 %. Le problème dont nous parlons ne peut donc se poser qu'une ou deux fois par an pour chaque inspecteur.

Deuxièmement, on ne peut maintenir la transmission intégrale du procès-verbal car, je l'ai dit en commission des Affaires sociales, des problèmes de confidentialité se poseraient à chaque page. Mais le chef d'entreprise ne doit pas non plus recevoir brutalement, sans préavis, la convocation du procureur de la République. Entre la transmission intégrale du procès-verbal et la suppression pure et simple de la disposition, notre amendement propose un compromis acceptable : le chef d'entreprise sera informé des éléments factuels constatés ainsi que des sanctions encourues.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je suis tout à fait favorable aux amendements CL 290 et CL 26. Cela étant, n'oublions pas que le suivi de la transmission est long et aléatoire. Outre que, comme l'a dit le rapporteur pour avis, le chef d'entreprise ne doit pas découvrir avec plusieurs mois de retard qu'il est poursuivi, l'exposé du détail des faits et de la sanction encourue a une vertu pédagogique : il permet à l'entreprise de s'amender rapidement, et de le faire savoir à l'inspecteur du travail et au procureur de la République. Le principe du contradictoire sera mieux respecté sans que les procédures soient entravées. Ce compromis qui résulte des observations du Conseil d'État et de plusieurs d'entre vous devrait tous nous satisfaire.

La Commission rejette l'amendement CL 137, puis elle adopte les amendements identiques CL 290 et CL 26.

L'article est ainsi rédigé.

Après l'article 48

La Commission examine l'amendement CL 91 de M. Michel Zumkeller.

M. Michel Zumkeller. Il s'agit de prolonger la durée de validité des attestations sociales requises lors de la passation d'un marché public.

M. le rapporteur. Je suis d'accord sur le principe, mais cela relève du pouvoir réglementaire.

L'amendement CL 91 est retiré.

CHAPITRE III

Soutien au développement des entreprises

Article 49

(art. L. 2135-2 du code du travail)

Clarification de l'obligation de certification des comptes des organisations syndicales professionnelles et des associations de salariés ou d'employeurs

L'article L. 2135-2 du code du travail offre aux syndicats professionnels, aux unions de syndicats professionnels et aux associations de salariés ou d'employeurs, qui contrôlent une ou plusieurs personnes morales sans pour autant entretenir avec elles des liens d'adhésion ou d'affiliation, le choix entre deux méthodes pour établir les comptes au niveau du groupement.

La première méthode, dite « de la consolidation », consiste à établir des comptes consolidés (article L. 2135-2 *a*) du code du travail). Dans ce cas, en application des articles L. 823-2 et L. 823-9 du code de commerce, les comptes consolidés doivent être certifiés par au moins deux commissaires aux comptes ⁽¹⁾. L'entité qui établit les comptes consolidés, autrement dit l'entité « tête de groupe », doit donc, en application de dispositions du code de commerce, désigner au moins deux commissaires aux comptes, indépendamment du montant de ses ressources et de celles des entités qu'elle contrôle, alors même qu'en application de dispositions du code du travail, elle est dispensée de nommer des commissaires aux comptes dès lors que ses ressources ne dépassent pas 230 000 euros. En effet, l'article L. 2135-6 du code du travail prévoit que les syndicats professionnels, leurs unions et les associations de salariés ou d'employeurs ne sont tenus de nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant que lorsque leurs ressources dépassent, à la clôture d'un exercice, un seuil qui a été fixé par décret à 230 000 euros ⁽²⁾.

Dans un souci de simplification, **une seconde méthode, dite « de l'agrafage »,** a été proposée aux syndicats professionnels, à leurs unions et aux

(1) Article L. 823-2 du code de commerce : « Les personnes et entités astreintes à publier des comptes consolidés désignent au moins deux commissaires aux comptes ». Article L. 823-9, alinéa 2, du même code : « Lorsqu'une personne ou une entité établit des comptes consolidés, les commissaires aux comptes certifient, en justifiant de leurs appréciations, que les comptes consolidés sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du patrimoine, de la situation financière ainsi que du résultat de l'ensemble constitué par les personnes et entités comprises dans la consolidation. ».

(2) Article D. 2135-9 du code du travail résultant de l'article 1^{er} du décret n° 2009-1665 du 28 décembre 2009.

associations de salariés ou d'employeurs (article L. 2135-2 *b*) du code du travail). Cette méthode dispense l'entité « tête de groupe » d'établir des comptes consolidés, et donc de désigner au moins deux commissaires aux comptes pour les certifier, mais lui impose « d'agrafer » à ses propres comptes les comptes des entités contrôlées. Plus précisément, l'entité « tête de groupe » qui opte pour cette méthode est tenue de fournir en annexe à ses propres comptes les comptes des entités contrôlées ainsi qu'une information sur la nature du lien de contrôle.

Il ne s'agit toutefois que d'une simplification en trompe-l'œil puisque l'article L. 2135-2 *b*) du code du travail dispose *in fine* que, si la méthode de « l'agrafage » est retenue, les comptes des entités contrôlées doivent avoir fait l'objet d'un contrôle légal, c'est-à-dire avoir été certifiés par au moins un commissaire aux comptes. En d'autres termes, si, dans le cadre de cette méthode, l'entité « tête de groupe » est dispensée de recourir à au moins deux commissaires aux comptes puisqu'elle n'établit pas de comptes consolidés, chacune des entités contrôlées est, en revanche, tenue de recourir à au moins un commissaire aux comptes pour faire certifier ses propres comptes, qui sont appelés à être annexés à ceux de l'entité « tête de groupe ». L'obligation de désigner des commissaires aux comptes est donc transférée de l'entité « tête de groupe » aux entités contrôlées alors même que ces dernières sont individuellement dispensées par les articles L. 2135-6 et D. 2135-9 du code du travail de nommer des commissaires aux comptes dès lors que leurs ressources ne dépassent pas 230 000 euros à la clôture d'un exercice. L'obligation ainsi faite aux entités contrôlées de recourir à au moins un commissaire aux comptes indépendamment du montant de leurs ressources a été confirmée par le Conseil national de la comptabilité ⁽¹⁾.

Afin de mettre en cohérence les méthodes d'établissement des comptes des groupements de syndicats professionnels et d'associations de salariés ou d'employeurs avec la faculté qui leur est ouverte par le code du travail de ne pas désigner de commissaires aux comptes en deçà d'un certain seuil de ressources, cet article tend à modifier l'article L. 2135-2 du code du travail.

Pour ce qui concerne la méthode de la consolidation, le 1^o prévoit que l'article L. 823-2 du code de commerce qui impose aux entités « têtes de groupe » de faire certifier les comptes consolidés par au moins deux commissaires aux comptes ne s'applique pas aux ensembles constitués par les syndicats professionnels et leurs unions, ou les associations de salariés ou d'employeurs et les entités qu'ils contrôlent lorsqu'à la clôture d'un exercice, les ressources de l'ensemble ne dépassent pas le seuil de 230 000 euros fixé par les articles L. 2135-6 et D. 2135-9 du code du travail.

(1) Avis n° 2009-08 du 3 septembre 2009.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Le 1° de cet article se propose de modifier le a) de l'article L. 2135-2 du code du travail issu de la loi n° 2008-709 du 20 août 2008 pour la rénovation de la démocratie sociale qui a créé l'obligation pour les syndicats de salariés et les organisations professionnelles, régis par les dispositions des articles L. 2131-2, L. 2133-1 et L. 2133-2 du même code, d'établir des comptes annuels, afin de prévoir une dérogation aux règles du code de commerce qui imposent la certification des comptes consolidés par deux commissaires aux comptes.

« Dans la mesure où il résulte du principe « specialia generalibus derogant » et des principes fondamentaux du droit syndical, que l'instauration d'une obligation pour la tenue et la publicité des comptes des organisations syndicales et professionnelles relève des seules dispositions du code du travail, aucune précision tendant à faire échapper aux dispositions du code de commerce la certification des comptes de ces unions et organisations ne paraît nécessaire. La sécurité juridique dont les commissaires aux comptes souhaitent légitimement s'entourer pour assurer leur office, dans le cadre de la certification des comptes des organisations de salariés et des organisations professionnelles consolidant leurs comptes, est apportée par les dispositions de l'article L. 2135-6 du code du travail prévoyant l'intervention « d'au moins un commissaire aux comptes ou d'un suppléant » pour les syndicats ou leurs unions dont les ressources dépassent 230 000 euros. »

Pour ce qui concerne la méthode dite de « l'agrafage », le 2° dispensait initialement chacune des entités contrôlées dont les comptes étaient joints à ceux de l'entité « tête de groupe » de faire certifier leurs comptes par au moins un commissaire aux comptes lorsqu'à la clôture d'un exercice, leurs ressources ne dépassaient pas le seuil de 230 000 euros fixé par les articles L. 2135-6 et D. 2135-9 du code du travail.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Le projet de réforme prévu par le 2° de l'article 49 consiste à dispenser de la certification de leurs comptes les entités dont les comptes sont simplement annexés à ceux de l'union ou du syndicat soumis à l'obligation mentionnée à l'article L. 2135-1 du code du travail, et qui ne dépassent pas le seuil de 230 000 euros. Cette dispense entraîne une simplification plus grande pour les comptes agrafés qui se trouveraient alors dispensés de toute obligation de certification que pour les comptes consolidés. Ainsi, cette seconde dispense, qui allège fortement l'obligation actuelle, n'est pas symétrique à celle prévue au 1° examiné précédemment. Cette différence de traitement pourrait avoir pour effet de priver de toute transparence tous les ensembles, même de taille significative, pour autant que chacune de leurs composantes ne disposerait pas de ressources supérieures à 230 000 euros. Dans une telle configuration, les comptes d'un ensemble d'organisations dont le volume de ressources dépasserait largement le seuil de désignation d'un commissaire aux comptes, échapperaient à toute certification légale, ce qui pose la question de la justification de cette dissymétrie entre le 1° et le 2° de la réforme envisagée.

« Sans méconnaître l'objectif d'allègement des obligations pesant sur les entités dont chacun des comptes agrafés n'exécède pas le seuil de 230 000 euros, une mise en cohérence et un traitement identique des deux modes de présentation des comptes consolidés et des comptes agrafés, selon la règle précisée pour les comptes consolidés au 1° de la proposition, paraissent souhaitables pour éviter toute difficulté juridique tenant à des obligations de certification différentes qui ne seraient pas justifiées par une différence de situation entre les entités concernées.

« La rédaction suivante pourrait permettre de répondre aux objectifs d'allègement des obligations et de mise en cohérence du texte, sans exposer la proposition du 2° de l'article 49 à une difficulté tenant au principe d'égalité devant la loi : « 2° La seconde phrase du b est complétée par les mots : «, sauf lorsque les ressources de l'ensemble constitué par les syndicats professionnels et leurs unions et les associations de salariés ou d'employeurs et les personnes morales qu'ils contrôlent ne dépassent pas, à la clôture d'un exercice, le seuil mentionné à l'article L. 2135-6. » »

Tenant compte des observations du Conseil d'État, la Commission a adopté les amendements identiques déposés par votre rapporteur et par la commission des Affaires sociales saisie pour avis. Ces amendements limitent la dispense de recours au commissaire aux comptes pour la certification des comptes agrafés aux cas où ce sont les ressources de l'ensemble du groupement, et non de chacune des entités contrôlées, qui sont inférieures à 230 000 euros à la clôture d'un exercice.

Le seuil de dispense de désignation de commissaires aux comptes pour les besoins du contrôle légal dans le cadre de la méthode de l'agrafage est ainsi aligné sur celui prévu dans le cadre de la méthode de la consolidation : il s'agit d'un seuil de 230 000 euros de ressources apprécié au niveau de l'ensemble du groupement (entité « tête de groupe » et entités contrôlées), et non au niveau de la seule entité « tête de groupe » ou de chacune des entités contrôlées. L'allègement du contrôle légal pour la méthode de l'agrafage est symétrique à celui aménagé pour la méthode de la consolidation. Sont ainsi écartés les risques de différence de traitement qui avaient été décrits par le Conseil d'État comme étant susceptibles de porter atteinte à la transparence des ensembles de taille significative recourant à la méthode de l'agrafage, dès lors que chacune de leurs composantes ne disposerait pas de ressources supérieures à 230 000 euros.

La mise en cohérence des dispositions du code de commerce et du code du travail épargnera aux groupements contrôlés par des syndicats professionnels, par leurs unions et par les associations de salariés ou d'employeurs dont les ressources annuelles sont inférieures à 230 000 euros, des frais de fonctionnement souvent disproportionnés au regard de leur activité, de leurs missions et de leur patrimoine, le coût du recours à un commissaire aux comptes oscillant, pour ces entités, entre 2 000 et 4 500 euros par an.

*

* *

La Commission examine les amendements identiques CL 322 du rapporteur et CL 27 de la commission des Affaires sociales.

M. le rapporteur. Pour présenter ses comptes, une fédération syndicale qui représente plusieurs entités a le choix entre la consolidation et l'agrafage. Certaines obligations s'imposent aux entités dont les ressources dépassent 230 000 euros. Afin de garantir la sincérité des comptes sans verser dans l'excès, nous avons, à la lumière de l'avis du Conseil d'État, précisé les cas où les entités sont tenues de recourir à un commissaire aux comptes.

M. Dominique Dord, rapporteur pour avis. À l'heure où l'on attend plus de transparence des personnes morales, qu'il s'agisse des partis politiques ou des syndicats, il est bon que le seuil de 230 000 euros s'applique, non aux ressources de chaque entité, mais à celles de l'ensemble. On évitera ainsi

d'exonérer des groupements importants de l'obligation de recourir à un commissaire aux comptes. Cela étant, on peut s'interroger sur le choix du montant : peut-être pourrait-on relever ce seuil.

M. Alain Vidalies. N'anticipons pas sur les conclusions de la commission d'enquête parlementaire qui se penche actuellement sur les mécanismes de financement des organisations syndicales d'employeurs et de salariés !

M. le rapporteur. Il arrive que la commission des Lois prenne de l'avance : ne nous en plaignons pas.

Lorsque les comptes sont consolidés, on examine, à travers les comptes de l'organisme, ceux des entités qu'il contrôle. En cas d'agrafage, on examine tous les comptes un par un. Si, au niveau du groupement, le seuil de 230 000 euros de ressources est dépassé, l'entité tête de groupe fait appel à deux commissaires aux comptes pour les comptes consolidés et, pour les comptes agrafés, chaque entité du groupement fait appel à un commissaire aux comptes. Ce n'est que si les ressources de l'ensemble sont inférieures à 230 000 euros que l'entité tête de groupe (pour la méthode de la consolidation) ou chaque entité du groupe (pour la méthode de l'agrafage) est dispensée de faire certifier ses comptes par des commissaires aux comptes. Il s'agit d'aligner les seuils de dispense de désignation des commissaires aux comptes dans les deux méthodes. La solution que nous proposons fait gagner en transparence et en efficacité, et facilitera la tâche des organisations syndicales.

M. Alain Vidalies. Je le répète, la commission d'enquête procède à des dizaines d'auditions sur le sujet !

M. le président Jean-Luc Warsmann. Nous y travaillons nous-mêmes depuis le début de l'année.

La Commission adopte les amendements identiques.

Puis elle adopte l'article 49 modifié.

Après l'article 49

La Commission examine l'amendement CL 369 du Gouvernement.

M. Étienne Blanc, rapporteur. Favorable. Il est urgent de procéder à la transposition de la directive 2009/49/CE – le délai fixé à cette fin a, en effet, expiré le 1^{er} janvier dernier.

La Commission rejette l'amendement.

Article 49 bis (nouveau)

Habilitation du Gouvernement à transposer par ordonnance la directive 2010/73/UE concernant le prospectus et la transparence

Cet article a été introduit dans le texte de la proposition de loi à l'initiative du Gouvernement. Il vise à lui permettre, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, de transposer par ordonnance la directive 2010/73/UE du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 modifiant la directive 2003/71/CE concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation (dite « prospectus ») et la directive 2004/109/CE sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé (dite « transparence »), ainsi qu'à prévoir les mesures d'adaptation de notre législation liées à cette transposition. Le délai laissé à l'exécutif pour publier son ordonnance est d'un an à compter de l'entrée en vigueur de la présente habilitation, un projet de loi de ratification devant être déposé devant le Parlement dans les deux mois suivant la publication de l'ordonnance.

La directive « prospectus » de 2003 a harmonisé les règles relatives au prospectus mis à la disposition du public en cas d'offre au public ou d'admission à la négociation de valeurs mobilières sur un marché réglementé dans l'Union européenne et introduit un mécanisme de passeport, grâce auquel le prospectus pour une offre au public ou l'admission à la négociation d'une valeur mobilière approuvé par l'autorité compétente d'un État membre est valide dans toute l'Union. Le texte de 2010 en ajuste le cadre pour en augmenter la clarté juridique ainsi que l'efficacité et pour réduire les charges administratives y afférant.

À l'appui de sa demande d'habilitation, le Gouvernement a souligné la grande technicité du sujet et la proximité de l'échéance de transposition, dont la date butoir est fixée au 1^{er} juillet 2012. De fait, compte tenu du calendrier électoral de l'année prochaine, il apparaît assez clair que seul un recours à la voie de l'ordonnance est de nature à permettre à la France de respecter ses obligations européennes.

Pour ce qui concerne le lien de cette habilitation avec le contenu de la proposition de loi, il n'est pas inutile de souligner que les dispositions de la directive 2010/73/UE contribuent à la simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi. Il en va notamment ainsi du relèvement du montant maximal en deçà duquel une offre de titres financiers n'est pas constitutive d'une offre au public, des dérogations à l'obligation d'établir un prospectus, de l'adaptation du contenu du prospectus, du seuil du régime linguistique dérogatoire pour les titres autres que de capital, de la publication du prospectus sur le site internet de l'émetteur, ou encore du relèvement du seuil d'exemption de l'information périodique pour les titres de créance. Votre commission des Lois a donc souscrit à la sollicitation gouvernementale.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 368, également du Gouvernement

M. le rapporteur. Il s'agit là aussi d'une transposition urgente.

La Commission adopte l'amendement.

Article 50

(art. L. 131-3 [nouveau] du code de la recherche)

Amélioration de l'évaluation du crédit d'impôt recherche par la simplification de l'accès aux données fiscales

Les entreprises industrielles, commerciales ou agricoles peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt au titre des dépenses de recherche qu'elles exposent au cours de l'année ⁽¹⁾. Cette mesure fiscale a été créée en 1983, pérennisée par la loi de finances pour 2004 ⁽²⁾ et modifiée par la loi de finances pour 2008 ⁽³⁾ afin de soutenir l'effort de recherche-développement des entreprises et accroître ainsi leur compétitivité.

Seules les entreprises industrielles, commerciales ou agricoles soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéficiaires industriels et commerciaux bénéficient de ce dispositif fiscal. Depuis le 1^{er} janvier 2008, le crédit d'impôt recherche (CIR) consiste en un crédit d'impôt de 30 % des dépenses de recherche-développement jusqu'à 100 millions d'euros, et de 5 % au-delà de ce montant. Lorsque les entreprises concernées en bénéficient pour la première fois, le crédit d'impôt est porté à 40 % la première année et à 35 % la deuxième année, sous réserve qu'elles n'aient aucun lien de dépendance avec une autre entreprise ayant bénéficié de cette mesure fiscale et que leur capital ne soit pas détenu à plus de 25 % par un associé détenant ou ayant détenu au cours des cinq dernières années 25 % du capital d'une autre entreprise ayant bénéficié du crédit d'impôt recherche et n'ayant plus d'activité effective. Lorsqu'il s'agit d'une entreprise individuelle, il est vérifié que l'exploitant n'a pas bénéficié du dispositif fiscal au cours des cinq années précédentes dans le cadre d'une autre entreprise individuelle qui n'aurait plus d'activité effective.

Les dépenses susceptibles d'être prises en compte pour le bénéfice du crédit d'impôt recherche sont variées. Il peut s'agir des dépenses de personnel concernant les chercheurs et les techniciens, des frais de prise et de maintenance des brevets, des dépenses de veille technologique ou encore des dépenses de

(1) Article 244 quater B du code général des impôts.

(2) Loi de finances n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

(3) Loi de finances n° 2007-1822 du 24 décembre 2007.

recherche-développement confiées à des universités ou à des organismes agréés par le ministère de la Recherche en France ou dans un pays de l'Union européenne.

Pour s'assurer que les dépenses de recherche sont éligibles au crédit d'impôt recherche, les entreprises peuvent déposer une demande d'avis préalable auprès de la direction des services fiscaux dont elles dépendent et, depuis le 1^{er} janvier 2009, auprès d'OSÉO ou de l'Agence nationale de la recherche (ANR). En l'absence de réponse dans un délai de trois mois, l'éligibilité des dépenses en cause au crédit d'impôt recherche est réputée confirmée, conformément à la procédure de rescrit fiscal ⁽¹⁾.

Toutefois, pour pouvoir mieux évaluer l'impact économique et social de ce dispositif fiscal, les services du ministre de l'Économie, et notamment la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services, auraient besoin d'avoir un accès plus facile aux données relatives aux crédits d'impôt destinés à favoriser la recherche, le développement et l'innovation. Ils n'obtiennent aujourd'hui ces données du ministère chargé de la recherche qu'en le sollicitant au coup par coup, et seulement sous une forme agrégée, insuffisante pour l'évaluation de cette politique publique.

Cet article complète donc le chapitre I^{er} du titre III du livre I^{er} du code de la recherche de façon à ce que, chaque année, les services du ministre chargé de la recherche soient tenus de transmettre les données relatives au crédit d'impôt recherche qu'ils reçoivent ⁽²⁾, aux services du ministre de l'Économie.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Pour atteindre l'objectif poursuivi par cet article, le Conseil d'État suggère les modifications suivantes : les dispositions en cause ne pouvant trouver leur place dans le livre des procédures fiscales dont le champ recouvre les mesures que seuls les agents des impôts sont compétents pour mettre en œuvre, il serait préférable de les insérer dans le chapitre du code de la recherche relatif au crédit d'impôt recherche. Il est nécessaire par ailleurs de préciser la désignation des services destinataires d'informations qui sont normalement couvertes par le secret professionnel.

« Ainsi l'article en question pourrait-il recevoir la rédaction suivante :

« Article 50

« Il est inséré dans le code de la recherche un article L. 131-3 ainsi rédigé :

(1) La procédure de rescrit fiscal permet au contribuable de demander à l'administration de prendre formellement position sur sa situation de fait au regard d'un texte fiscal. La réponse reçue de l'administration l'engage à ne pas remettre en cause la situation fiscale du contribuable dès lors que ce dernier suit la position ou les indications communiquées par l'administration, qu'il est de bonne foi, et que la situation est identique à celle sur laquelle l'administration a pris position.

(2) L'article 49 septies M de l'annexe 3 du code général des impôts prévoit en effet que, notamment pour le bénéficiaire du crédit d'impôt recherche prévu à l'article 244 quater B du code général des impôts, les entreprises souscrivent une déclaration spéciale, et qu'une copie de cette déclaration est adressée aux services relevant du ministre chargé de la recherche.

« Article L. 131-3 :

« Les agents relevant du ministre chargé de la recherche transmettent chaque année les informations mentionnées dans la déclaration dont ils reçoivent copie en application du II de l'article 49 septies M de l'annexe III au code général des impôts, aux agents des services chargés de la réalisation d'études économiques mentionnés dans l'arrêté prévu au II de l'article L. 135-D du livre des procédures fiscales et relevant du ministre chargé de l'économie , en vue de l'élaboration d'études relatives à l'innovation et à la compétitivité des entreprises. »

Tenant compte des observations du Conseil d'État, la Commission a adopté un amendement de votre rapporteur proposant d'insérer la disposition nouvelle dans le chapitre du code de la recherche relatif au crédit d'impôt-recherche plutôt que dans le livre des procédures fiscales, dont le champ recouvre les mesures que seuls les agents des services des impôts sont compétents pour mettre en œuvre. Dans la mesure où l'obligation de transmission annuelle des données relatives au crédit d'impôt-recherche pèse sur les agents du ministère de la Recherche, il apparaît plus approprié de la faire figurer dans le code de la recherche.

Cet amendement a également précisé la désignation juridique des services destinataires des informations transmises. Il s'agit de ceux qui, relevant du ministre de l'Économie, sont chargés de la réalisation d'études économiques et mentionnés dans l'arrêté prévu au II de l'article L. 135 D du livre des procédures fiscales. Cet arrêté du 7 juillet 2009 fixant la liste des services de l'État chargés de la réalisation d'études économiques pouvant avoir accès à des informations portant sur des renseignements prévus dans certains articles du code de commerce et du code général des impôts, désigne, au sein du ministère de l'Économie, la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS), et plus particulièrement la sous-direction de la prospective, des études économiques et de l'évaluation.

Enfin, cet amendement a précisé la finalité de la levée du secret professionnel et fiscal à laquelle conduit la transmission de données imposée aux agents du ministère de la recherche. La règle du secret professionnel et fiscal protège en effet les usagers contre toute divulgation d'informations qui sont couvertes par ce secret et qui les concernent. Les dérogations au secret professionnel et fiscal sont encadrées par la loi qui précise notamment la finalité poursuivie par la communication des informations en principe protégées. Le texte de l'article 50 indique ainsi que la transmission de données relatives au crédit d'impôt-recherche par les agents des services du ministère de la Recherche a pour but l'élaboration d'études concernant l'innovation et la compétitivité des entreprises.

Les services du ministre de l'Économie auront ainsi connaissance des données relatives au crédit d'impôt recherche de façon plus simple et plus complète et pourront réaliser des études statistiques permettant de mieux évaluer ce dispositif fiscal.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 323 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il convient de faire figurer dans le code de la recherche certaines dispositions entrant dans le champ du livre des procédures fiscales et de préciser la désignation juridique des destinataires des informations adressées aux administrations au titre du crédit d'impôt-recherche.

La Commission adopte l'amendement.

L'article 50 est ainsi rédigé.

Article 51

(art. 95, 101 à 104, 180, 185, 197 à 207, 210, 211, 326, 332, 376, 414-1, 417, 418, 420, 421, et 424 du code des douanes)

Simplification et modernisation de procédures douanières

Les procédures douanières sont aujourd'hui alourdies par la manipulation, la conservation et la consultation de documents sous format papier, par des formalités et par des redondances qui, en plus d'être inutiles, sont parfois contraires au droit communautaire.

C'est la raison pour laquelle le **1° de cet article** vise à étendre la dématérialisation des procédures douanières. La douane française est en effet confrontée à la concurrence de ses homologues de l'Union européenne en termes de qualité et d'efficacité du service : les entreprises observent en effet les législations et pratiques douanières des différents États membres de l'Union européenne pour choisir le pays où la législation et les pratiques sont les plus légères. Il importe donc de mettre en œuvre des procédures simples, fiables et rapides afin de réduire les contraintes inutiles que certaines dispositions du code des douanes font actuellement peser sur les activités commerciales, notamment lors des opérations de dédouanement.

En l'état du droit, il convient de distinguer selon que la déclaration en douane est faite par écrit ou par un procédé informatique. Si la déclaration est faite par écrit, tous les documents dont la production est nécessaire pour permettre l'application du régime douanier sollicité doivent être joints à la déclaration, sous format papier. Si la déclaration est faite par un procédé informatique, les documents d'accompagnement doivent être conservés par les opérateurs, à charge pour eux de les mettre à disposition de l'administration des douanes en cas de contrôle. Dans ce dernier cas, les opérateurs peuvent conserver les documents en question sous forme dématérialisée.

Des obligations d'archiver les documents et de les mettre à disposition de la douane en cas de contrôle, il résulte pour les opérateurs une charge

administrative importante qui mobilise des ressources humaines et qui s'ajoute à l'allongement des délais de dédouanement lié au temps nécessaire à la transmission des documents sous format papier.

Le déploiement des téléprocédures de dédouanement dites « DETL@ » a amorcé la modernisation des procédures douanières. Aujourd'hui, ces téléprocédures sont utilisées par près de 2 000 sociétés et par environ 3 200 commissionnaires en douane et prestataires dédouanant pour le compte de 150 000 entreprises, tant et si bien que 8 millions de déclarations en douane font désormais l'objet d'un traitement dématérialisé.

Mais la dématérialisation des opérations de dédouanement reste incomplète d'une part parce que chaque déclaration référence encore en moyenne deux documents d'accompagnement qui se présentent presque toujours sous format papier (factures, certificats de conformité aux normes techniques, certificat d'origine...), et d'autre part parce que les entreprises doivent archiver ces documents et les tenir à la disposition de la douane, dans l'éventualité d'un contrôle, pendant au moins trois ans.

Aux fins de l'application de la réglementation douanière, les articles 14 et 16 du code des douanes communautaire – code qui est d'application directe dans les États membres de l'Union – imposent en effet à toute personne directement ou indirectement intéressée aux opérations effectuées dans le cadre des échanges de marchandises de fournir aux autorités douanières tous documents et informations quel qu'en soit le support, et donc de les conserver « pendant trois années civiles au moins » aux fins du contrôle douanier⁽¹⁾. L'article 61 du même code prévoit que la déclaration en douane doit être faite soit par écrit, soit en utilisant un procédé informatique soit verbalement⁽²⁾.

Le 1^o de l'article modifie l'article 95 du code des douanes relatif à la forme des déclarations lors des opérations de dédouanement, de façon à substituer à la notion d'archivage celle de conservation, plus appropriée à une conservation des documents d'accompagnement sous forme dématérialisée. Le recours à des déclarations par un procédé informatique s'en trouverait, par voie de conséquence, encouragé.

(1) *Articles 14 et 16 du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire. Ce règlement a été modifié par les règlements (CE) n° 82/91 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996, n° 955/1999 du Parlement européen et du Conseil du 13 avril 1999, n° 2700/2000 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2000, n° 648/2005 du Parlement européen et du Conseil du 13 avril 2005 et n° 1791/2006 du Conseil du 20 novembre 2006. L'article 29 du règlement (CE) n° 450/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2008, établissant le code des douanes communautaire « modernisé » et destiné à entrer en vigueur au plus tard le 24 juin 2013 reprend cette obligation.*

(2) *Article 61 du même règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil, du 12 octobre 1992, établissant le code des douanes communautaire. L'article 107 du règlement (CE) n° 450/2008 du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2008, établissant le code des douanes communautaire « modernisé » et destiné à entrer en vigueur au plus tard le 24 juin 2013 fait de la déclaration par un procédé informatique le principe, et des déclarations sur support papier ou par oral les exceptions.*

Par ailleurs, le 1° de l'article détaille les modalités de consultation, par l'administration des douanes, des documents d'accompagnement ainsi conservés sous forme dématérialisée. Cette disposition prévoit que les agents des douanes peuvent consulter et télécharger les documents conservés sur support informatique soit chez la personne, soit en ligne.

Concrètement, les agents des douanes pourront donc consulter les documents en question soit directement dans le système d'information des opérateurs, soit sur des plateformes informatiques gérées par un prestataire de services qui offrirait un espace de stockage et de conservation numérique des données ouvert à l'administration douanière pendant toute la durée imposée par les règles de prescription.

La première solution, à savoir la consultation des documents dans le système d'information propre aux opérateurs, suppose la constitution par les opérateurs d'un coffre-fort numérique propre dans lequel les documents d'accompagnement seraient conservés, et auquel la douane aurait accès, pour chaque document, pendant la seule durée légale de conservation, étant entendu qu'elle n'aurait accès qu'à cette seule partie de leur système d'information. Cette solution paraît convenir aux grandes entreprises familières des opérations de dédouanement et disposant des ressources nécessaires à la mise en place de telles facilités informatiques.

La seconde solution, à savoir la consultation des documents dans une plate-forme externalisée, suppose que le coût d'accès au service de stockage et de conservation numérique du prestataire soit inférieur au coût actuel de l'archivage en interne des documents d'accompagnement. Cette solution paraît plus adaptée aux petites et moyennes entreprises qui ne disposent pas de systèmes d'information suffisamment développés et qui sont peu familières des procédures douanières.

Les contrôles douaniers pourront être effectués en ligne et gagneront ainsi à la fois en rapidité et en efficacité.

C'est du reste dans le même souci de fluidification des échanges de marchandises que les **15° et 16° de l'article** suppriment des dispositions du code des douanes qui présentent un caractère inutilement redondant par rapport à celles du code des douanes communautaire. Les actuels articles 101 à 104 du code des douanes organisent en effet une procédure de vérification des marchandises lors des opérations de dédouanement qui se superpose à la procédure de vérification des marchandises qui est prévue par les articles 68 et suivants du code des douanes communautaire et qui est d'application directe en droit interne puisqu'il s'agit d'un règlement communautaire.

Le 15° de l'article supprime donc les dispositions de notre législation qui s'ajoutent inutilement aux mesures de contrôle prévues par le code des douanes

communautaire et par ses dispositions d'application⁽¹⁾. Il se contente de renvoyer, pour les modalités des prélèvements d'échantillons à un décret en Conseil d'État. Ce décret, pris pour l'application du droit communautaire en la matière, existe déjà⁽²⁾. Quant au 16°, il met l'article 185 du code des douanes en cohérence avec l'abrogation de l'article 103 du même code auquel il renvoie et qui prévoit aujourd'hui les modalités de vérification des marchandises, notamment lorsque le déclarant ne se présente pas lors du contrôle au bureau de douane.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Au 16°, s'agissant des modifications apportées à l'article 185 du code des douanes, il paraît préférable d'attribuer au président du tribunal de grande instance qui pourra agir par ordonnance, plutôt qu'au tribunal lui-même, le pouvoir de procéder dans certaines circonstances, par défaut, à la désignation d'une personne. La fin de l'article 185 pourrait aussi être aménagée selon la rédaction suivante : « ...en présence du propriétaire ou du destinataire ou, à défaut, et à la requête de l'administration des douanes, d'une personne désignée par le président du tribunal de grande instance dans le ressort duquel est situé le bureau de douane. Cette désignation ne peut être faite qu'à l'expiration d'un délai de huit jours après notification par lettre recommandée restée sans effet. »

Dans le souci de tenir compte des observations du Conseil d'État et de simplifier la procédure de vérification des marchandises, votre rapporteur a fait adopter un amendement prévoyant qu'en l'absence de leur propriétaire ou de leur destinataire, les colis constitués en dépôt de douane pouvaient être ouverts par les agents des douanes, et leur contenu vérifié, en présence d'une personne dont la désignation serait confiée non pas au tribunal de grande instance statuant collégalement, mais au seul président du tribunal de grande instance statuant par ordonnance sur requête.

Le code des douanes comporte non seulement des dispositions qui doublonnent le droit communautaire mais aussi des dispositions qui lui sont contraires. C'est le cas de la formalité du passavant qui, accomplie dans les mêmes formes que le dédouanement, impose à tout transporteur d'une marchandise circulant dans le rayon des douanes, à savoir dans une zone de 30 à 602 kilomètres à l'intérieur de nos frontières terrestres⁽³⁾, de présenter cette

(1) Règlement (CEE) n° 2454/93 de la Commission, du 2 juillet 1993, fixant certaines dispositions d'application du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil établissant le code des douanes communautaire. Voir notamment les articles 239 et suivants, relatifs à l'examen des marchandises.

(2) Décret n° 2010-428 du 28 avril 2010 relatif aux modalités de prélèvement des échantillons et aux conditions de fonctionnement de la commission de conciliation et d'expertise douanière dans les cas de contestation sur l'espèce, l'origine et la valeur des marchandises.

(3) Afin d'exercer les missions confiées par le législateur à l'administration des douanes, et de rechercher la fraude douanière, les agents des douanes sont autorisés à procéder à la visite des marchandises, des moyens de transport et des personnes, sur le fondement de l'article 60 du code des douanes. Ces contrôles sont effectués conformément aux articles 43, 44 et 67 du code des douanes, et dans le respect des instructions élaborées par l'administration des douanes en vue de garantir le respect de la personne et des règles applicables en matière de confidentialité. Ce pouvoir général de visite peut s'exercer sur l'ensemble du territoire douanier national (terrestre et maritime). Lors du franchissement de la frontière et à l'intérieur d'une zone appelée rayon des douanes, les douaniers ont le droit de procéder au contrôle d'identité des personnes qu'ils contrôlent. Ce droit ne se limite donc pas au franchissement des frontières :

marchandise en douane pour obtenir un document d'autorisation. Cette formalité est contraire au principe de libre circulation des marchandises et aux dispositions du code des douanes communautaire qui prévoient notamment que les règles de circulation des marchandises soumises à un régime douanier relèvent désormais de la seule compétence communautaire. Cette contrariété au droit communautaire a conduit à ne plus exiger en pratique la formalité du passavant mais n'a pas pour autant entraîné l'abrogation des dispositions du code des douanes qui la prévoient.

Les **4° à 14° de l'article** suppriment donc la formalité du passavant et procèdent à la mise en cohérence de dispositions du code des douanes qui font référence aux dispositions relatives au passavant qui sont modifiées ou abrogées.

La suppression de cette formalité contraire au droit communautaire évitera aux opérateurs des démarches inutiles. C'est du reste ce même objectif que poursuivent les **2° et 3° de l'article** qui visent à rendre le dispositif français de mainlevée ⁽¹⁾ en matière douanière conforme à la jurisprudence européenne.

La Cour européenne des droits de l'homme, dans un arrêt rendu le 23 juillet 2009, a constaté que la législation française en matière douanière violait l'article 1^{er} du protocole additionnel n° 1 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, relatif au droit de propriété ⁽²⁾. Dans une affaire opposant l'administration des douanes à une société, tiers de bonne foi, dont les biens (276 cartons contenant des poupées) avaient été confisqués parce qu'ils avaient servi à masquer la fraude par dissimulation de cartons contenant des stupéfiants transportés dans un camion, la Cour européenne des droits de l'homme a jugé que, si la confiscation des marchandises était une mesure de réglementation de l'usage des biens qui poursuivait des buts légitimes de lutte contre le trafic international de stupéfiants et de responsabilisation des propriétaires de marchandises dans le choix des transporteurs auxquels ils ont recours, il n'en restait pas moins que la sanction constituée par la confiscation des biens ayant servi à masquer la fraude paraissait très rigoureuse lorsque, comme en l'espèce, elle ne concernait pas des produits dangereux ou prohibés. Les juges européens ont considéré qu'en outre, un mécanisme dérogatoire lorsque le propriétaire est de bonne foi était d'autant plus envisageable qu'il était prévu dans d'autres cas par la législation nationale, et qu'il ne saurait, en tant que tel, porter atteinte aux intérêts de l'État.

Dans sa rédaction actuelle, l'article 376 du code des douanes prévoit que les objets saisis ou confisqués ne peuvent être revendiqués par les propriétaires, ni le prix, qu'il soit ou non consigné, réclamé par les créanciers, même privilégiés, de ces propriétaires. Aucune exception n'est prévue au bénéfice des propriétaires

il peut être mis en œuvre sur la voie publique et, d'une manière générale, dans tous les lieux où s'exerce normalement l'activité du service des douanes : aéroports, ports, gares ferroviaires, voie publique.

(1) La mainlevée est un acte juridique ayant pour effet de suspendre une garantie. En matière douanière, elle se traduit notamment par la cessation des mesures de saisie des moyens de transport ayant servi à véhiculer la marchandise frauduleuse ou des marchandises ayant servi à la masquer.

(2) CEDH, Bowler International Unit contre France, 23 juillet 2009, requête n° 1946/06.

tiers de bonne foi. C'est la raison pour laquelle le 3° de l'article prévoit que lorsque la marchandise saisie a servi à masquer la fraude et que son propriétaire est un tiers de bonne foi qui n'est pas poursuivi pour infraction à la législation douanière, la mainlevée est offerte, sans caution ni consignation, sous réserve du remboursement à l'administration des frais qu'elle a éventuellement engagés pour assurer la garde et la conservation de la marchandise.

Le 2° de l'article applique le même régime aux moyens de transport saisis à l'occasion de la constatation d'une infraction douanière. Il est vrai que, dans sa rédaction actuelle, l'article 326 du code des douanes prévoit déjà que, lorsque leur propriétaire est un tiers de bonne foi qui a conclu avec le contrevenant un contrat de transport, de location ou de crédit-bail conformément aux lois et règlements et selon les usages de la profession, la mainlevée des moyens de transport saisis est offerte sans caution ni consignation, sous réserve du remboursement des frais éventuellement engagés par le service des douanes pour en assurer la garde et la conservation, ainsi que la résorption des cachettes aménagées dans le véhicule. Tout en préservant ce dispositif, le 2° de l'article harmonise la rédaction de l'article 326 du code des douanes avec la nouvelle rédaction de l'article 376 du même code, et prévoit le régime applicable aux cachettes qui peuvent être aménagées dans les moyens de transport en vue d'y dissimuler la marchandise frauduleuse.

Les propriétaires de moyens de transport ou de marchandises qui ont servi soit à transporter soit à dissimuler des marchandises frauduleuses pourront ainsi retrouver la jouissance de leurs biens dès lors qu'ils n'ont pas participé directement ni indirectement à la commission de l'infraction. Ces propriétaires, tiers de bonne foi, obtiendront ainsi restitution de leurs biens saisis, rapidement, sans avoir à engager des frais ni à entreprendre des démarches longues et complexes.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 324, CL 298 et CL 299 du rapporteur.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 325 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement prévoit de confier, non pas au tribunal de grande instance statuant collégalement, mais au président de grande instance statuant par ordonnance sur requête, la désignation par défaut de la personne chargée d'assister à l'ouverture et à la vérification des colis constitués en dépôt de douane.

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

*Elle **adopte** ensuite l'article 51 **modifié**.*

Article 52

(art. 16 A de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration)

Extension aux formalités déclaratives du principe de transmission unique des informations produites par les usagers et de dématérialisation documentaire sécurisée entre administrations

Le présent article, issu d'une proposition formulée par M. Jean-Luc Warsmann dans son rapport remis en juillet 2011 au Président de la République sur la simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi⁽¹⁾, vise à étendre aux déclarations produites par les usagers le principe, d'une part, de transmission unique des informations produites par les usagers aux autorités administratives et, d'autre part, de dématérialisation des échanges de données entre administrations, en vue de généraliser la plate-forme électronique – ou « coffre-fort électronique » – qui permettra à chaque usager et à chaque entreprise de stocker en un lieu unique et virtuel les documents nécessaires à l'instruction d'une demande ou au traitement d'une déclaration.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Comme il l'avait fait dans son précédent avis sur ce qui est devenu l'article 16 A de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, issu de l'article 4 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 (n°383.170, Assemblée Générale des 1^{er} et 2 octobre 2009), le Conseil d'État rappelle que la généralisation des échanges de données entre administrations sous forme dématérialisée pour traiter les demandes des usagers, que cet article prévoit d'étendre aux déclarations transmises par les usagers, implique que soient engagés rapidement, au niveau interministériel, les travaux permettant aux différentes administrations d'apprécier les conséquences en résultant en ce qui concerne la gestion des procédures, la conservation des données et la sécurité des échanges et que soient menés à bien les travaux nécessaires sur les plans administratif, financier et technique. Il souligne également la lourdeur de cette phase préalable. Il précise enfin que toutes les précautions devront être prises, lors de l'adoption des aspects techniques et de l'élaboration des décrets d'application correspondants, aux fins d'assurer le respect des principes constitutionnels de respect de la vie privée et de liberté de communication. »

À cette fin, le présent article modifie l'article 16 A de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration, aussi qualifiée de « charte » des relations entre l'administration et les usagers.

Dans sa rédaction actuelle, cet article, qui a été introduit par l'article 4 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, facilite le traitement des demandes présentées par les usagers aux autorités administratives :

— d'une part, en autorisant les autorités administratives à échanger entre elles toutes informations, données ou pièces justificatives nécessaires au traitement de la demande de l'usager ;

(1) Rapport de M. Jean-Luc Warsmann, op. cit., juillet 2011, p. 136.

— d'autre part, en permettant à un usager ayant déjà produit une pièce justificative auprès d'une autorité administrative de ne pas être tenu, lorsqu'il présente une demande, de produire des informations ou données qu'il a déjà produites auprès de la même autorité ou d'une autre autorité administrative participant au même système d'échange de données ;

Toutefois, ce principe de dématérialisation des échanges de données entre administrations et de transmission unique des informations fournies par les usagers aux autorités administratives ne s'applique, en l'état actuel, qu'aux seules demandes présentées par les usagers auprès de l'administration, excluant *de facto* toutes les déclarations – notamment fiscales et sociales – auxquelles ils sont par ailleurs astreints. Or, une telle exclusion des formalités déclaratives du bénéfice de l'article 16 A de la loi précitée du 12 avril 2000 présente un double inconvénient, auquel le présent article propose de remédier.

En premier lieu, la redondance des informations demandées par les administrations aux usagers, au titre des obligations déclaratives, notamment en matière sociale et fiscale, constitue une charge administrative particulièrement coûteuse et chronophage pour les entreprises et, notamment, les plus petites d'entre elles. On estime ainsi que les déclarations courantes pouvaient absorber jusqu'à un tiers de la valeur ajoutée des entreprises sans salarié.

En second lieu, l'exclusion des formalités déclaratives du bénéfice de la dématérialisation des échanges de données entre administrations et de la transmission unique des informations fournies par les usagers aux autorités administratives interdit toute mise en place la plate-forme électronique – popularisée sous le nom de « coffre-fort électronique » – qui permettra à chaque usager et à chaque entreprise de stocker en un lieu unique les documents nécessaires à l'instruction de ses demandes mais aussi au traitement de ses déclarations. En effet, comme l'a souligné M. Jean-Luc Warsmann dans son rapport sur la simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi, « depuis plus de cinq ans, divers acteurs publics et organisations professionnelles appellent de leurs vœux la création d'un coffre-fort électronique au service des entreprises, y compris des PME ou TPE qui doivent fournir de très nombreuses informations fiscales, sociales, comptables, statistiques, financières et autres chaque année à des tiers, le plus souvent publics mais quelquefois également privés (assureurs, banquiers...) »⁽¹⁾.

Cette plate-forme électronique, qui sera demain assimilée à un véritable « domicile numérique », permettra à un particulier ou à une entreprise de conserver de manière sécurisée son patrimoine informationnel et de le partager, en tout ou partie, avec des tiers qu'ils auront eux-mêmes choisis (assureurs, Pôle emploi, administrations locales et centrales, etc.). Le coffre-fort électronique constituera, dans cette perspective, un point d'entrée unique dans la relation

(1) Ibid.

privilegiée entre l'utilisateur et l'administration. Le premier pourra présenter auprès de l'administration ses demandes *via* cette plateforme centralisant l'ensemble des données nécessaires à leur instruction. La seconde pourra réciproquement venir y consulter les données – préalablement archivées par l'utilisateur – nécessaires à l'accomplissement par celui-ci des formalités déclaratives auxquelles il est assujéti. L'intérêt du coffre-fort numérique réside donc bien dans sa capacité à offrir à l'utilisateur comme à l'administration des flux d'informations entrant et sortant.

Or, la rédaction actuelle de l'article 16 A, en réservant aux seules demandes présentées par l'utilisateur le bénéfice de la dématérialisation des échanges de données entre administrations et de la transmission unique des informations fournies par les usagers aux autorités administratives, n'offre pas un cadre juridique complet et cohérent en vue de généraliser le coffre-fort électronique.

C'est pourquoi, le présent article étend aux formalités déclaratives le principe – déjà posé par l'article 4 de la loi précitée du 17 mai 2011 pour les demandes des usagers – d'une transmission unique des informations produites par les usagers aux administrations et d'une dématérialisation des échanges de données entre autorités administratives. Il crée ainsi les conditions juridiques nécessaires à la mise en place du coffre-fort électronique.

Toutefois, votre rapporteur est pleinement conscient que si ce cadre juridique est nécessaire et constitue, au plan législatif, un préalable indispensable au déploiement du coffre-fort électronique, d'autres étapes, notamment au plan technologique, devront être franchies. Trois d'entre elles peuvent, à ce stade, être clairement identifiées :

— le financement de l'investissement de départ nécessaire à la réalisation d'un projet d'une telle ampleur ;

— la normalisation des données : pour que la plate-forme électronique joue son rôle d'allégement des obligations administratives, il faut que les informations et pièces fournies par les particuliers, mais surtout par les entreprises, soient normalisées. Cette normalisation comporte une double dimension, technique et sémantique. En effet, une même notion administrative peut recouvrir de multiples définitions. Ainsi, les « effectifs » d'une petite entreprise renvoient à plusieurs méthodes de calcul et pas moins de sept dates d'appréciation ;

— la détermination d'une gouvernance adaptée à l'ampleur du projet : Alors qu'à ce jour, plusieurs directions d'administration centrales de l'État ont travaillé sur ce projet, l'ampleur du chantier et la diversité des partenaires concernés plaident pour la désignation d'un responsable de projet. Une équipe interministérielle dédiée impliquant les principales directions de l'État compétentes – la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DISIC), la direction générale de la modernité de l'État (DGME) et la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services

(DGCIS) – pourrait, comme l’avait indiqué M. Jean-Luc Warsmann dans son rapport de juillet 2011, constituer le noyau central de cette gouvernance.

Compte tenu des différentes étapes qui restent à franchir pour assurer la mise en œuvre effective du coffre-fort électronique, l’article 16 A de la loi précitée du 12 avril 2000, dans sa rédaction modifiée par le présent article, a vocation à s’appliquer au fur et à mesure que les systèmes d’échange de données et les dispositifs techniques seront mis en place.

Soucieuse toutefois d’accélérer la mise en œuvre de cette démarche de transmission unique par les usagers de leurs données à l’administration, votre Commission a adopté un amendement du Gouvernement l’habilitant, dans les conditions prévues par l’article 38 de la Constitution, à prendre par voie d’ordonnance, dans un délai de dix-huit mois suivant la publication de la présente proposition de loi, les mesures préparatoires nécessaires à la création du coffre-fort électronique. Le mandat ainsi conféré au Gouvernement est double :

— il s’agit, en premier lieu, d’harmoniser les définitions, données et références utilisées par les administrations, en vue de parvenir à la mise au point d’un langage commun indispensable à la mise en place du coffre-fort électronique. Cette harmonisation des données permettra ainsi d’éviter que soit redemandée à l’usager une information ou une donnée qu’il aurait déjà fournie par voie électronique à une autre autorité administrative ;

— il s’agit, en second lieu, d’ajuster les dispositions relatives au secret ainsi que celles de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l’informatique, aux fichiers et aux libertés, après avis motivé et publié de la CNIL, en vue de permettre aux administrations d’accéder aux données stockées par les usagers dans le cadre du coffre-fort électronique. Ces ajustements ne pourront cependant pas porter sur les informations ou données qui, en raison de leur nature, notamment parce qu’elles touchent au secret médical et au secret de la défense nationale, ne peuvent faire l’objet d’une communication directe.

Le projet de loi ratifiant cette ordonnance devra enfin être déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant la publication de l’ordonnance.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 291 à CL 293 du rapporteur.*

Elle examine ensuite l’amendement CL 367 du Gouvernement.

M. le rapporteur. Avis très favorable. Cet amendement s’inscrit parfaitement dans la philosophie de cette proposition de loi puisqu’il a pour objet

de créer un coffre-fort électronique dans lequel les administrations pourront directement accéder aux informations qu'elles doivent actuellement demander à plusieurs reprises aux entreprises ou aux particuliers.

Le Gouvernement pourra prendre par ordonnance toutes les mesures nécessaires à la constitution de cet outil qui permettra à chaque usager et à chaque entreprise de stocker dans un lieu unique et virtuel l'ensemble des documents nécessaires à l'instruction de ses demandes ou au traitement de ses déclarations.

M. le président Jean-Luc Warsmann. C'est un grand progrès, que les PME apprécieront. L'administration ira chercher dans cette « armoire numérique sécurisée » les données dont elle pourrait avoir besoin, ce qui réduira considérablement le nombre de questionnaires ou de demandes adressés aux entreprises. La Belgique, la Norvège et les Pays-Bas ont déjà engagé une telle réforme. Mais, pour la mener à bien, le Parlement doit autoriser le Gouvernement à procéder par ordonnance qui est, en l'occurrence, le bon outil pour ce faire.

M. le rapporteur. La création d'une telle plate-forme nécessite en effet un important travail d'harmonisation des données et le recours à l'article 38 de la Constitution se justifie donc entièrement.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 52 modifié.

Article 53

(art. 3 de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques)

Transmission à des fins exclusivement statistiques de données économiques ou financières détenues par une entreprise sur d'autres entreprises

Le présent article, issu de la proposition n° 36 formulée lors des assises de la simplification ⁽¹⁾, modifie l'article 7 *bis* de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques afin d'autoriser la cession, à des fins uniquement statistiques, à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ou aux services statistiques des ministères, des données économiques et financières détenues par une entreprise sur d'autres entreprises.

(1) *Assises de la simplification de la réglementation*, op. cit., 29 avril 2011.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« L'allègement de « la charge statistique globale pesant sur les répondants à des questionnaires... » mentionnée au deuxième alinéa de cet article, constitue davantage un effet de la mesure de simplification proposée qu'une condition de sa mise en œuvre. Il paraît par suite préférable d'écarter cette mention du texte et de préciser que la cession de données interviendra pour répondre aux besoins d'enquêtes obligatoires ayant obtenu le visa ministériel. En conséquence la rédaction de la fin de l'article pourrait être la suivante : « ...ou aux services statistiques ministériels, lorsque les informations en question sont recherchées pour les besoins d'enquêtes statistiques obligatoires ayant reçu le visa ministériel prévu à l'article 2 ».

En effet, selon les données communiquées à votre rapporteur, l'INSEE et les services statistiques ministériels ont conduit en 2011, auprès des entreprises françaises, soixante-dix-huit enquêtes, dont soixante-dix présentaient un caractère obligatoire. En définitive, ce sont près de 685 000 entreprises qui sont interrogées chaque année, dont 674 000 pour les seules enquêtes obligatoires. La réponse à ces dernières présente, pour les entreprises, un caractère impératif, dans la mesure où, en cas de défaut de réponse, elles peuvent, en application de l'article 7 de la loi précitée du 7 juin 1951, « faire l'objet d'une amende administrative », dont le montant varie entre 150 et 2 250 euros.

Or, les réponses à ces enquêtes statistiques, qu'elles soient facultatives ou obligatoires, ne sont pas neutres à l'égard de la charge administrative des entreprises. Elles sont même, dans certains cas, d'autant plus chronophages que les informations demandées aux entreprises sont détenues par des fournisseurs – électricité, télécommunications, agences d'intérim – qui les centralisent. Il est, dans ces conditions, préférable et moins coûteux d'interroger directement le fournisseur concerné que l'ensemble de ses clients.

Afin d'alléger la charge administrative des entreprises en matière de réponses aux enquêtes statistiques obligatoires, le présent article, en modifiant l'article 7 bis de la loi précitée du 7 juin 1951, permet à l'INSEE et aux services statistiques ministériels d'accéder aux informations d'ordre économique ou financier détenues par une personne morale de droit privé sur d'autres personnes morales de droit privé. Cette cession d'informations est toutefois entourée de garanties destinées à en préserver la sécurité et la confidentialité.

En premier lieu, une telle transmission de données économiques ou financières ne pourra intervenir qu'à la seule « demande du ministre chargé de l'économie » et ce, « après avis du Conseil national de l'information statistique » (CNIS). Ce dernier, institué à l'article 1^{er} bis de la loi précitée du 7 juin 1951, « assure une fonction de concertation au cours des étapes de conception, de production et de diffusion de l'information statistique publique, que celle-ci provienne des enquêtes statistiques et des recensements ou de l'exploitation à des fins d'information générale des données issues de l'activité administrative » ⁽¹⁾.

(1) Article 1er du décret n° 2009-318 du 20 mars 2009 relatif au Conseil national de l'information statistique et au comité du secret statistique

Dans cette perspective, le CNIS, lorsqu'il sera saisi par le ministre chargé de l'économie d'une demande en ce sens, devra, sur la base du présent article, donner son avis sur les projets de transmission aux services de la statistique publique des données détenues par une entreprise sur d'autres entreprises.

En deuxième lieu, sont seules concernées par le présent article les enquêtes statistiques approuvées par les ministres compétents et ayant reçu, à ce titre, le visa ministériel prévu à l'article 2 de la loi précitée du 7 juin 1951, qui dispose que « *toute enquête statistique des services publics, à l'exclusion des travaux statistiques d'ordre intérieur ne comportant pas le concours de personnes étrangères à l'administration, doit être soumise au visa préalable du ministre chargé de l'économie et du ministre à la compétence duquel ressortissent les intéressés* ». L'attribution de ce visa ministériel obéit à une procédure dite « du label », prévue à l'article 20 du décret n° 2009-318 du 20 mars 2009 relatif au CNIS et au comité du secret statistique. Dans le cadre de cette procédure, le CNIS doit, d'une part, examiner les projets d'enquête que lui soumettent les services producteurs de la statistique publique, d'autre part, évaluer les modalités de mise en œuvre prévues par le service enquêteur et, enfin, attribuer, en cas d'évaluation favorable, un label d'intérêt général et de qualité statistique. Dans ce cas, il propose aux ministres compétents la délivrance du visa préalable. Ainsi, la transmission par une entreprise de données économiques ou financières qu'elle détient sur d'autres entreprises ne concernera que les enquêtes statistiques qui, s'étant vues attribuer par le CNIS le label d'intérêt général et de qualité statistique, ont été approuvées – sous la forme d'un visa – par les ministres compétents.

En troisième et dernier lieu, la cession aux services de la statistique publique des données économiques ou financières qu'une entreprise détient sur d'autres entreprises se voit assigner une double condition de mise en œuvre. D'une part, il ne pourra y être recourue qu'« *à des fins exclusives d'établissement de statistiques* ». Dans cette perspective, toute transmission de ces mêmes données à des fins autres que statistiques sera interdite. D'autre part, la cession de ces informations d'ordre économique ou financier ne pourra être mise en œuvre qu'à la condition « *d'alléger la charge statistique globale* » pesant sur les entreprises répondant aux enquêtes ayant reçu, à l'issue de la procédure précitée du label, le visa du ou des ministres compétents.

Cependant, comme l'a rappelé à juste titre le Conseil d'État dans son avis du 19 septembre 2011 (cf. *supra*), l'allègement de « *la charge statistique globale pesant sur les répondants à des questionnaires* » est présentée comme une condition de la cession aux services de la statistique publique des informations qu'une entreprise détient sur une autre entreprise, alors qu'il s'agit davantage de la conséquence attendue de cette mesure de simplification.

Afin d'assurer la confidentialité des données – par nature sensibles – d'ordre économique et financier qui seront ainsi transmises, votre Commission a adopté un amendement de votre rapporteur qui, comme l'y invite le Conseil d'État, définit plus précisément les hypothèses dans lesquelles la cession de

données détenues par une entreprise sur d'autres entreprises pourra intervenir, à savoir les cas d'enquêtes statistiques obligatoires ayant obtenu, à l'issue de la procédure précitée du label conduite par le CNIS, le visa ministériel prévu à l'article 2 de la loi précitée du 7 juin 1951.

*

* *

*La Commission **adopte** l'amendement de coordination CL 295 du rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CL 294 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'allègement de « la charge statistique globale pesant sur les répondants à des questionnaires » est présenté, à l'article 53, comme une condition de la cession aux services de la statistique publique des informations qu'une entreprise détient sur une autre entreprise. Or il s'agit davantage de la conséquence attendue de cette mesure de simplification. C'est pourquoi, conformément à l'avis rendu par le Conseil d'État, l'amendement écarte cette mention de l'article 53 et définit plus précisément les hypothèses dans lesquelles la cession de données pourra intervenir, à savoir les cas d'enquêtes statistiques obligatoires ayant obtenu le visa ministériel.

M. le président Jean-Luc Warsmann. C'est une disposition très demandée par les PME, qu'exaspère la multitude d'enquêtes statistiques auxquelles elles doivent se soumettre.

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

*Elle **adopte** ensuite l'article 53 **modifié**.*

Article 53 bis (nouveau)

(art. L. 3-4 [nouveau] du code des postes et des communications électroniques)

Définition des caractéristiques du service d'envois recommandés

Issu d'un amendement de M. Sébastien Huyghe, le présent article insère dans le code des postes et des communications électroniques un nouvel article L. 3-4 définissant les caractéristiques essentielles du service d'envois recommandés, qui peut aujourd'hui être offert par tous les prestataires postaux.

Dans cette perspective, cet article L. 3-4 prévoit que « *le service d'envois recommandés garantit forfaitairement contre les risques de perte, vol ou détérioration de l'envoi postal, permet d'identifier l'expéditeur et le destinataire, et fournit à l'expéditeur une preuve du dépôt de l'envoi postal. Le cas échéant et à sa demande, un avis de réception attestant de la distribution de l'envoi peut être envoyé à l'expéditeur* ».

En définissant ainsi les caractéristiques essentielles du service des envois recommandés, le présent article permet, comme le souligne l'exposé des motifs de l'amendement, « *de garantir à ce service, quel que soit le prestataire postal concerné, le caractère probatoire exigé par les différentes procédures qui requièrent son utilisation* ».

Votre rapporteur estime également que cette précision apportée dans le code des postes et communications électroniques est souhaitable, dans la mesure où elle permet de tirer les conséquences de l'ouverture à la concurrence du marché postal et ainsi de fixer des règles communes à l'ensemble des acteurs offrant ce service.

*
* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 98 de M. Sébastien Huyghe.

M. Sébastien Huyghe. Cet amendement fixe dans le code des postes et des communications électroniques les caractéristiques essentielles du service des envois recommandés.

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

Article 53 ter (nouveau)

(art. 16 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration)

Clarification de la notion de cachet de la poste

Issu d'un amendement de M. Sébastien Huyghe, le présent article clarifie la notion de cachet de la poste, qui revêt un caractère probatoire dans les relations entre les usagers et les administrations en application de l'article 16 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration.

En effet, l'ouverture à la concurrence du marché postal à compter du 1^{er} janvier 2011 exige que soit levée toute ambiguïté concernant le caractère probatoire du cachet apposé par les différents prestataires postaux titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 3 du code des postes et des communications électroniques, qui prévoit que « *les services postaux portant sur les envois de correspondance intérieure et transfrontière sont offerts par tout prestataire de services postaux, sous réserve de l'obtention d'une autorisation délivrée par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes dans les conditions prévues à l'article L. 5-1* ». Dans cette perspective, le présent article dispose que, pour tout envoi de correspondance, ce ne sera plus le « *cachet de la*

poste », mais bien « *le cachet apposé par les prestataires postaux autorisés en application de l'article L.3 du code des postes et des communications électroniques* » qui fera désormais foi auprès des administrations.

Votre rapporteur considère que cette clarification de la notion de cachet de la poste est souhaitable, dans la mesure où elle tire, là encore, les conséquences de l'ouverture à la concurrence du marché postal, tenant ainsi compte du cachet qui peut aujourd'hui être apposé par tous les prestataires postaux titulaires de l'autorisation prévue à l'article L. 3 précité.

*

* *

Elle examine l'amendement CL 97 de M. Sébastien Huyghe.

M. Sébastien Huyghe. Cet amendement vise à clarifier la notion de « cachet de la poste ».

M. le rapporteur. Ce sera très utile : avis favorable.

La Commission adopte l'amendement CL 97.

Après l'article 53 ter

Elle examine ensuite l'amendement CL 87 de M. Michel Raison.

M. Michel Raison. Il faut certes lutter contre tous les types de fraudes. Mais 90 % au moins des entreprises ne fraudent pas. Je propose donc, par cet amendement, que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur la faisabilité d'un dispositif visant à espacer les contrôles, par les administrations, des entreprises les plus vertueuses. Cela s'est déjà fait. En 1992, lorsque le système des aides directes a été adopté dans le cadre de la politique agricole commune, les directions départementales de l'agriculture ont mis au point des logiciels pour contrôler plus fréquemment ceux qui avaient l'habitude de frauder. Un tel dispositif serait apprécié aussi bien des entreprises, auxquelles les contrôles prennent beaucoup de temps et d'énergie, que des services de contrôle, qui manquent de temps pour s'occuper des véritables fraudeurs.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Dans la précédente loi de simplification, nous avons manifesté la ferme volonté de dispenser le Gouvernement de toute une série de rapports qui nous paraissaient, sinon inutiles, du moins de peu d'effet, et nous en avons supprimé 107. Voilà pourquoi il ne nous paraît pas utile d'en prévoir un nouveau, comme le souhaite notre collègue Raison.

M. le président Jean-Luc Warsmann. La commission des Lois n'a pas une opinion très favorable des rapports. Mais nous pourrions reprendre la discussion de cet amendement dans le cadre de la réunion prévue à l'article 88 de

notre règlement, pour provoquer le débat en séance et amener le Gouvernement à prendre des engagements en la matière.

M. Michel Raison. Ainsi, tous les rapports seraient mauvais ? Et comme toutes les entreprises ne sont pas vertueuses, il faudrait les contrôler systématiquement à la même cadence ? C'est un peu la même logique, que je conteste, que vous opposez à cet amendement.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Une disposition législative prévoyant d'alléger les contrôles sur les entreprises vertueuses serait d'application difficile...

M. Michel Raison. Je demande simplement au Gouvernement d'étudier un autre dispositif de contrôle, plus intelligent.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Nous le demanderons ensemble et de vive voix dans l'hémicycle, mais ne l'inscrivons pas dans la loi.

La Commission rejette l'amendement CL 87.

CHAPITRE IV

Simplification des procédures

Article 54

(art. L. 112-1, L. 112-3 [nouveau], L. 124-3, L. 134-3 et L. 164-2 du code minier)

Simplification du régime applicable à la géothermie de minime importance

La géothermie fait partie des énergies renouvelables telles que définies par l'article L. 211-2 du code de l'énergie⁽¹⁾. Les activités géothermiques sont largement utilisées pour le chauffage, la production d'eau chaude sanitaire ou encore la production de froid de bâtiments dédiés à l'habitat individuel ou collectif. Elles servent également à la production de chaleur ou de froid pour quelque 10 000 installations des secteurs industriel ou tertiaire. Depuis la fin des années 1970, les techniques mises en œuvre ont évolué avec le développement des puits canadiens ou provençaux⁽²⁾, et des pompes à chaleur géothermiques

(1) Ancien article 29 de la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique, abrogé par l'article 4 de l'ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie.

(2) Le renouvellement forcé d'air dans les bâtiments à forte isolation thermique nécessite l'arrivée d'air extérieur, donc froid l'hiver et chaud l'été. Le sous-sol est naturellement tempéré, puisque sa température se stabilise dès les premiers mètres de profondeur à une valeur qui correspond à la moyenne des températures annuelles du lieu considéré (de 10°C à 14°C en fonction de la région). Il est donc plus froid

associées à des échangeurs à fluides caloporteurs dédiés (sondes géothermiques) ⁽¹⁾.

Les engagements pris lors du Grenelle de l'environnement ont conduit à fixer des objectifs ambitieux de développement de la géothermie qui ont été chiffrés dans l'arrêté ministériel du 15 décembre 2009 relatif à la programmation pluriannuelle des investissements de production de chaleur. Il a ainsi été décidé de faire passer la production annuelle de chaleur par géothermie intermédiaire de 50 à 250 kilotonnes d'équivalent pétrole (ktep) d'ici 2020, et de porter de 200 à 1 600 ktep la production des pompes à chaleur individuelles utilisant l'aérothermie et la géothermie dans les mêmes délais. La réalisation de ces objectifs nécessite de multiplier par six le nombre d'installations géothermiques dédiées à la production de chaleur d'ici 2020.

Mais le développement des installations géothermiques est aujourd'hui entravé par l'insécurité juridique liée à l'ambiguïté de certaines dispositions législatives et réglementaires. En effet, la rédaction actuelle de l'article L. 112-1 du code minier peut laisser entendre que toutes les activités qui extraient de l'énergie sous forme thermique du sous-sol obéissent au régime des mines fixé par le code minier ⁽²⁾. Par ailleurs, le décret n° 2006-649 du 2 juin 2006 relatif aux travaux miniers, aux travaux de stockage souterrain et à la police des mines et des stockages souterrains peut être interprété comme soumettant à l'autorisation qu'il mentionne toutes les activités géothermiques ⁽³⁾. Cette lecture possible, qui n'a toutefois jamais été adoptée par l'administration depuis la loi n° 77-620 du 16 juin 1977 complétant et modifiant le code minier, fragilise la situation juridique des

que l'air extérieur en été et plus chaud en hiver. Le principe des puits provençaux ou canadiens consiste à faire circuler à vitesse faible dans des canalisations étanches enterrées, l'air destiné au renouvellement de l'ambiance intérieure des locaux. L'échangeur géothermique air-sol consiste à alimenter un bâtiment en air en le faisant circuler auparavant dans un conduit enterré qui, selon les conditions climatiques, refroidit ou préchauffe l'air en utilisant l'inertie thermique du sol. L'air sert de fluide caloporteur tandis que le tube sert d'échangeur thermique tout en canalisant l'air jusqu'au bâtiment. Le puits provençal ou canadien, bien que principalement utilisé comme système de rafraîchissement naturel, peut être également utilisé l'hiver pour préchauffer l'air entrant ou pour maintenir hors gel une habitation.

- (1) *Les sondes géothermiques permettent d'exploiter la chaleur des parties superficielles du sous-sol sans mobiliser l'eau souterraine. Leur principe de fonctionnement est de faire circuler dans des tubes, en circuit fermé, de l'eau additionnée de liquide antigel, de capter la chaleur des couches traversées par conduction et de la transférer à l'évaporateur d'une pompe à chaleur. Les échangeurs thermiques verticaux sont constitués de deux tubes, installés dans un forage de plusieurs mètres de profondeur et scellés dans celui-ci par une cimentation adaptée. Les échangeurs thermiques horizontaux, ou « capteurs horizontaux », sont constitués de capteurs enterrés horizontalement à faible profondeur (entre 0, 60 m et 1, 20 m), qui permettent d'exploiter la chaleur contenue dans le sous-sol proche en faisant circuler de l'eau additionnée d'antigel dans un circuit fermé. Par rapport aux capteurs horizontaux, les échangeurs thermiques verticaux présentent des avantages : une faible emprise au sol, une absence de variation climatique de la température des terrains traversés et une moindre vulnérabilité à l'enracinement de la végétation arborée.*
- (2) *Article L. 112-1 du code minier : « Relèvent du régime légal des mines les gîtes renfermés dans le sein de la terre dont on peut extraire de l'énergie sous forme thermique, notamment par l'intermédiaire des eaux chaudes et des vapeurs souterraines qu'ils contiennent, dits "gîtes géothermiques". »*
- (3) *Article 3 du décret n° 2006-649 du 2 juin 2006 relatif aux travaux miniers, aux travaux de stockage souterrain et à la police des mines et des stockages souterrains : « Sont soumis à l'autorisation prévue par l'article 83 du code minier : [...] 3° L'ouverture de travaux de recherches et d'exploitation des gîtes géothermiques mentionnés à l'article 3 du code minier ».*

activités géothermiques, et donc leur développement. Lors de sa réunion du 2 février 2011, le comité national de la géothermie a souligné que l'application du régime d'autorisation avec étude d'impact aux forages et installations géothermiques de minime importance, réalisés notamment par des particuliers, était manifestement disproportionnée, et que la lourdeur de la procédure ne donnait satisfaction ni aux particuliers, ni aux entreprises, ni à l'administration chargée du contrôle des mines.

L'article remédie à cette situation en clarifiant le régime applicable à la géothermie de minime importance et en répondant au double souci de protéger l'environnement, et notamment les aquifères ⁽¹⁾, et de favoriser le développement de la géothermie dont il est attendu des gains tant pour le chauffage que pour le rafraîchissement de locaux à usage d'habitation ou de bureaux.

Le **1° de l'article** retire explicitement du champ d'application du code minier les forages et installations géothermiques à basse température qui ne sont pas situés à plus de dix mètres de profondeur et qui répondent à des critères définis par décret en Conseil d'État. Les activités géothermiques concernées sont celles qui ne présentent aucune incidence significative pour l'environnement, pour la sécurité et la salubrité publiques, ou encore pour les intérêts de l'archéologie ⁽²⁾, et qui utilisent la chaleur naturelle du sous-sol, et non ses anomalies thermiques. En d'autres termes, sont ainsi soustraits au champ d'application du code minier les puits canadiens ou provençaux et les échangeurs à fluides caloporteurs dédiés horizontaux et verticaux, également appelés sondes géothermiques.

Pour les activités géothermiques qui ne relèveront plus du code minier, la prévention des atteintes à l'environnement devra être assurée par des arrêtés de prescriptions pris en application du code de l'environnement.

Il est renvoyé à un décret en Conseil d'État pour préciser les critères conduisant à exclure certaines activités de géothermie à basse température du champ d'application du code minier. Ces critères pourront être :

– *la nature des ouvrages* : il est possible de distinguer les puits canadiens, les échangeurs à fluides caloporteurs dédiés horizontaux, les échangeurs à fluides caloporteurs dédiés verticaux, les sondes géothermiques horizontales ou verticales qui nécessitent des pompages d'eaux en nappe et les sondes géothermiques horizontales ou verticales qui nécessitent des pompages avec soit réinjection en nappe soit rejet dans le milieu naturel ou dans des réseaux ;

(1) Un aquifère est une couche de terrain ou une roche, suffisamment poreuse (qui peut stocker de l'eau) et perméable (où l'eau circule librement), pour contenir une nappe d'eau souterraine. Une nappe d'eau souterraine est un réservoir naturel d'eau douce susceptible d'être exploitée. La nappe qu'il contient est susceptible d'alimenter des ouvrages de production d'eau potable ou pour l'irrigation : puits, forages et captages. La nappe phréatique est la nappe contenue dans l'aquifère de surface, et qui est assez peu profonde pour alimenter les puits.

(2) Articles L. 161-1 et L. 161-2 du code minier.

– *la profondeur des ouvrages* : il convient de définir à partir de quelle profondeur les sondes géothermiques verticales n’obéiront plus au régime des mines, de moduler éventuellement ce critère selon les zones, et en toute hypothèse de prévenir le risque de mise en communication des nappes ;

– *la nature des fluides caloporteurs* (eaux souterraines ou fluides en circuit fermé) ;

– *la température des milieux sollicités* (notamment en cas de découverte d’eau chaude à faible profondeur) ;

– *la puissance thermique des installations.*

– *les débits des eaux prélevées, réinjectées ou rejetées.*

Le **2° de l’article** traite, quant à lui, des forages et installations géothermiques à basse température qui ne sont pas retirés du champ d’application du code minier. Pour ces derniers, les critères permettant de bénéficier du régime de la géothermie dite « de minime importance » sont clairement définis et élargis. Il s’agit des activités qui utilisent l’échange d’énergie thermique avec le sous-sol, qui ne présentent pas de dangers ou d’inconvénients graves pour l’environnement, la sécurité et la salubrité publiques, ou encore l’archéologie et relèvent donc d’un régime de déclaration, et non d’autorisation ⁽¹⁾, et qui satisferont aux conditions fixées par un décret en Conseil d’État et portant sur la nature, la profondeur et la puissance thermique des ouvrages, la nature des fluides caloporteurs, la température des milieux sollicités, et les débits des eaux prélevées, réinjectées ou rejetées. Les critères sont les mêmes que ceux qui devront être précisés par le décret en Conseil d’État auquel il est fait référence dans le 1° de l’article, mais les seuils seront différents.

Sans être soustraites au champ d’application du code minier, ces activités géothermiques de minime importance sont exonérées de certaines de ses dispositions qui sont manifestement disproportionnées aux enjeux. Ainsi, les installations géothermiques sollicitant les aquifères aux fins de prélèvement d’eaux sans réinjection pourront bénéficier de ce régime dérogatoire dès lors que leur puissance thermique sera inférieure à un certain seuil, tandis que les activités géothermiques de forte puissance ou s’exerçant à de grandes profondeurs continueront de relever d’un régime commun d’autorisation.

Les activités géothermiques de minime importance répondant aux conditions précitées pourront déroger aux titres II, III, V et VI du livre Ier du code minier :

– le titre II porte sur les conditions de recherche de ressources géothermiques, et donne notamment un droit d’exclusivité dans un périmètre

(1) Articles L. 161-1 et L. 161-2 du code minier.

minier préalablement défini pour l'usage de ressources géothermiques mises en évidence ;

– le titre III porte sur l'exploitation des ressources géothermiques et permet notamment au détenteur d'un titre minier d'exploitation géothermique de maintenir à son profit une exclusivité sur un gisement géothermique, ce qui importe aux exploitants d'installations importantes nécessitant de gros investissements ;

– le titre V définit les contraintes visant à protéger le voisinage et interdit notamment de faire des forages sans l'accord des propriétaires voisins ;

– le titre VI porte sur les travaux miniers et impose notamment des contraintes environnementales aux projets miniers, aux fins de protection des aquifères en particulier.

Si elles bénéficient de ce régime dérogatoire, les activités géothermiques de minime importance ne cessent pas en revanche d'obéir à certaines dispositions des codes de l'environnement et de la santé publique pour protéger les ressources en eau, particulièrement lorsque les aquifères sont utilisés pour la production d'eau potable. Ainsi, dans les périmètres de protection de captages d'alimentation en eau potable, des contraintes spécifiques continueront de s'appliquer aux activités géothermiques, qu'elles relèvent ou non du régime dérogatoire dit « de la minime importance ».

Les **3° et 4° de l'article** ne font que mettre en cohérence des dispositions du code minier avec la redéfinition de la notion d'activités géothermiques de minime importance à laquelle a procédé le 2°. Dans un souci de clarté et d'harmonisation, il convient en effet de supprimer les références aux « exploitations » et aux « gîtes géothermiques » de minime importance que la nouvelle définition de la géothermie de minime importance, plus complète et plus précise, rend sans objet.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 122 de M. Jean Gaubert, tendant à supprimer l'article.

M. Jean-Michel Clément. Il peut être intéressant, pour le développement de la géothermie, de simplifier le régime auquel elle est soumise à raison d'activités qui ne présentent aucune incidence significative sur l'environnement. Cependant, outre l'absence d'étude d'impact, nous déplorons le défaut de toute précision quant au régime qui sera applicable à ces activités quand elles échapperont au code minier. On touche là aux limites de cet exercice de simplification du droit, qui peut créer l'incertitude, voire aboutir au non-droit.

M. le rapporteur. Aujourd'hui, pour créer des installations de géothermie très simples, il faut se soumettre à de lourdes formalités préalables, exigées par le code minier. Ce constat a conduit à proposer un article qui est entouré de sérieuses garanties.

En premier lieu, nous avons pris soin de préciser que les activités qui seront dispensées du contrôle exercé au titre du code minier sont des installations qui n'ont pas d'incidences significatives sur l'environnement et ne nécessitent pas de mesures spécifiques de protection au titre de la sécurité et de la salubrité publiques.

En second lieu, nous renvoyons à un décret en Conseil d'État le soin de préciser le champ de ces procédures simplifiées.

En troisième lieu, la dispense ne s'appliquerait qu'aux forages de moins de dix mètres, sans prélèvements sur les nappes phréatiques.

Enfin, ce n'est pas parce que l'on est dispensé de l'application du code minier qu'on l'est de tout contrôle. Un certain nombre de prescriptions prises en application du code de l'environnement permettront de s'assurer qu'il n'y aura pas d'atteintes à l'environnement.

C'est donc une véritable mesure de simplification.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Soutenir la géothermie va bien dans le sens de l'intérêt général. J'ajoute que le Conseil d'État a rendu un avis favorable à cet article.

La Commission rejette l'amendement de suppression.

Elle adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CL 326 et CL 327 du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 54 modifié.

Article 55

(art. L. 212-1, L. 212-2, L. 212-2-1, L. 515-1 et L. 581-43 du code de l'environnement ; art. L. 643-6 du code rural et de la pêche maritime)

Simplification et modernisation de procédures environnementales

Dans un souci de protection de l'environnement ont parfois été instaurées des procédures qui aujourd'hui soit manquent de cohérence soit n'associent pas le public alors même que l'article 7 de la Charte de l'environnement dispose que « toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement ».

Les **1° A à 2° du I de l'article** ont pour objet de mieux associer le public à certaines procédures instaurées pour protéger la ressource en eau. En effet, si le principe de la participation du public à l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) est d'ores et déjà prévu par l'article L. 212-2, II, du code de l'environnement, ses conditions sont en l'état du droit précisées par voie réglementaire ⁽¹⁾. Il en est de même pour l'élaboration du programme pluriannuel de mesures contribuant à la réalisation des objectifs du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux. Le programme pluriannuel de mesures est décrit de façon sommaire à l'article L. 212-2-1 du code de l'environnement, qui, aujourd'hui, ne fait aucune mention du principe même de la consultation du public, et les modalités de participation du public à son élaboration sont définies par voie réglementaire ⁽²⁾.

Le choix du vecteur réglementaire pour la définition des modalités de participation du public à l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et des programmes pluriannuels de mesures apparaît contraire à l'article 7 de la Charte de l'environnement qui prévoit que la participation du public à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement se fait « dans les conditions et les limites définies par la loi ».

C'est la raison pour laquelle les **1° et 2° du I de l'article** inscrivent dans la loi les conditions de participation du public à l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et des programmes pluriannuels de mesures.

La nouvelle rédaction du II de l'article L. 212-2 du code de l'environnement reprend l'essentiel du dispositif de participation du public à l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux tel qu'il est aujourd'hui prévu par l'article R. 212-6 du même code.

Pour ce qui concerne l'association du public à l'élaboration des programmes pluriannuels de mesures, la nouvelle rédaction de l'article L. 212-2-1 du code de l'environnement mentionne son principe dans la loi et renvoie au dispositif prévu par la nouvelle rédaction du II de l'article L. 212-2 du même code pour l'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux. C'est assurément un progrès pour la participation du public à l'élaboration des programmes pluriannuels de mesures, puisqu'en l'état du droit, l'article R. 212-19 du code de l'environnement se contente de prévoir que « le programme est tenu à la disposition du public dans les préfetures et sur le site internet et dans les locaux du comité de bassin ».

Par ailleurs, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux ne sont aujourd'hui mis à jour que tous les six ans ⁽³⁾. Il en résulte que les

(1) Article R. 212-6 du code de l'environnement.

(2) Article R. 212-19 du code de l'environnement.

(3) Article L. 212-2, IV, du code de l'environnement.

éventuelles dérogations aux objectifs de qualité et de quantité des eaux fixés par ces schémas, qui sont motivées par « des modifications dans les caractéristiques physiques des eaux ou l'exercice de nouvelles activités humaines »⁽¹⁾, doivent être mentionnées *ab initio* dans lesdits schémas, sans possibilité de les y introduire en cours de cycle de gestion. Alors même que les textes communautaires prévoient la possibilité d'autoriser des projets entraînant une altération des masses d'eau⁽²⁾, dès lors que ces derniers reposent sur des motifs d'intérêt général, il est, en l'état du droit, impossible de les autoriser lorsqu'ils ne sont identifiés qu'après l'adoption du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, faute de pouvoir réviser la liste des projets d'intérêt général autorisés en cours de cycle.

Le **1° A du I de l'article** vise donc à atténuer la rigidité de cette procédure en prévoyant la possibilité pour l'autorité administrative d'amender la liste des dérogations aux objectifs des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux en cours de cycle de gestion et en tant que de besoin, sans avoir à attendre six années pour le faire.

Animée par le même souci de transparence que celui qui a présidé à la rédaction des 1° et 2°, cette disposition prévoit les modalités de participation du public à l'élaboration et à la modification de la liste des dérogations, puisque de telles dérogations constituent des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement au sens de l'article 7 de la Charte de l'environnement. L'introduction de projets d'intérêt général dérogeant aux objectifs des SDAGE, en cours de cycle de gestion de ces derniers, est en effet entourée d'un dispositif de consultation du public quasiment identique à celui prévu pour l'élaboration des SDAGE : l'autorité administrative devra porter ces projets à la connaissance du public au moins six mois avant leur adoption. Comme l'a fait remarquer le Conseil d'État, cette introduction de projets d'intérêt général en cours de cycle de gestion ne sera pas dispensée des consultations du Comité national de l'eau, du Conseil supérieur de l'énergie, des collectivités locales ainsi que des autres organismes et établissements mentionnés dans l'article L. 212-2 nouveau du code de l'environnement.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« La possibilité de réviser, en se bornant à recueillir les observations du public (modification du VII du L. 212-21 du code de l'environnement), un SDAGE en cours de validité pour compléter la liste des projets d'intérêt général dérogeant aux objectifs environnementaux de la directive cadre sur l'eau ne dispensera pas, en l'état du texte proposé, du respect des autres formalités ou consultations imposées par les articles L. 212-2 II deuxième alinéa et R. 212-7 du même code. »

Les **4° et 5° du I et le II de l'article** s'inscrivent également dans une logique d'assouplissement et d'harmonisation des procédures. Il s'agit de mettre

(1) Article L. 212-1, VII, du code de l'environnement.

(2) Article 4. 7 de la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (dite « directive cadre sur l'eau » - DCE).

en cohérence les durées de validité des autorisations d'exploitation de carrières et de défrichement.

Les exploitations de carrières sont soumises :

– soit à une autorisation préfectorale lorsqu'elles présentent de graves dangers ou inconvénients pour la santé, la sécurité et la salubrité publiques, pour l'agriculture, pour l'environnement ou encore pour la conservation du patrimoine, notamment archéologique ⁽¹⁾ ;

– soit à une autorisation simplifiée, dite « enregistrement », lorsqu'elles présentent de graves dangers ou inconvénients pour les intérêts précités mais que ces dangers ou inconvénients peuvent, en principe, et eu égard aux caractéristiques des installations et de leur impact potentiel, être prévenus par le respect de prescriptions générales ⁽²⁾.

Lors du dépôt d'une demande d'enregistrement ou d'autorisation d'exploiter une carrière, le pétitionnaire peut, en l'état du droit, obtenir un enregistrement ou une autorisation pour une durée maximale de trente ans ⁽³⁾. Toutefois, la durée de validité de cette autorisation ou de cet enregistrement ne peut excéder quinze ans lorsqu'il s'agit de terrains dont le défrichement est autorisé en application de dispositions du code forestier. Ce n'est qu'à titre exceptionnel, lorsque l'exploitation des terrains défrichés est associée à une industrie transformatrice nécessitant des investissements lourds, que la durée de l'autorisation d'exploiter ou de l'enregistrement peut être portée à trente ans, après avis conforme de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites.

Ainsi, alors même que l'article L. 311-1 du code forestier prévoit que la durée maximale de l'autorisation de défrichement peut être portée à trente ans lorsque le défrichement a pour objet de permettre l'exploitation de carrières autorisées, l'article L. 515-1 du code de l'environnement continue de limiter la durée de validité de l'autorisation ou de l'enregistrement d'exploitations de carrières sur des terrains défrichés à quinze ans à titre de principe, et de faire de la durée de validité de trente ans l'exception.

Il y a donc aujourd'hui une discordance entre les dispositions du code forestier et celles du code de l'environnement. C'est la raison pour laquelle le 4° du I de l'article aligne la durée de validité des autorisations ou enregistrements d'exploitations de carrières sur la durée de validité des autorisations de défrichement, soit trente ans. Cette disposition non seulement allège les démarches administratives pour les exploitants de carrières, mais leur offre aussi une meilleure visibilité sur leur activité et leurs investissements à moyen et long terme.

(1) Articles L. 515-1, L. 512-1 et L. 511-1 du code de l'environnement.

(2) Articles L. 515-1, L. 512-7 et L. 511-1 du code de l'environnement.

(3) Article L. 515-1, al. 2, du code de l'environnement.

Outre cette harmonisation, les 4° et 5° du I de l'article réalisent un toilettage de l'article L. 515-1 du code de l'environnement en évinçant des dispositions de nature réglementaire qui sont, pour l'essentiel, déjà reprises à l'article R. 511-9 du même code et à son article annexe (3) présentant la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (rubrique 2510). La référence à l'Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture est remplacée par la référence à l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) qui s'est substitué au premier en application de l'article 10 du décret n° 2009-340 du 27 mars 2009⁽¹⁾. Enfin, le II de l'article tire les conséquences de la nouvelle rédaction de l'article L. 515-1 du code de l'environnement pour le renvoi qui y est fait dans une disposition du code rural et de la pêche maritime (article L. 643-6).

Animé par le même souci d'adapter certaines procédures environnementales aux réalités économiques, le **5° du I de l'article** porte de deux à six ans le délai de mise en conformité des publicités, enseignes et préenseignes⁽²⁾ au regard des exigences de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

L'article L. 581-43 du code de l'environnement issu de loi du 12 juillet 2010 prévoit en son deuxième alinéa que les publicités, enseignes et préenseignes soumises à autorisation qui ne sont pas conformes à un certain nombre de textes réglementaires entrés en vigueur après leur installation peuvent être maintenues, sous réserve de ne pas contrevenir à la réglementation antérieure, pendant un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de ces règlements.

Il apparaît aujourd'hui que ce délai de mise en conformité de deux ans est beaucoup trop court et qu'il ne tient pas compte des délais d'amortissement et de retour sur investissement des entreprises auxquelles appartiennent ces publicités, enseignes et préenseignes. Ces entreprises sont contraintes de déposer des installations publicitaires ou d'en modifier le format alors même que les fabricants de ces installations sont parfois incapables de répondre à la demande de production d'installations conformes aux normes réglementaires.

Un délai de six ans permettra de trouver un compromis entre la nécessaire préservation des paysages et le maintien de dispositifs de signalement d'activité en bon état de fonctionnement. Ces dispositifs sont un relais de croissance pour un grand nombre d'activités économiques et culturelles.

(1) Décret n° 2009-340 du 27 mars 2009 relatif à l'Agence de services et de paiement à l'Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer et à l'Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer.

(2) L'article L. 581-3 du code de l'environnement définit la publicité comme « toute inscription, forme ou image, destinée à informer le public ou à attirer son attention, les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images étant assimilées à des publicités ». Le même texte définit l'enseigne comme « toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce », et la préenseigne comme « toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée ».

Un décret d'application portant réglementation nationale de la publicité extérieure, des enseignes et des préenseignes pourra, en fonction des types de dispositifs, prévoir des délais de mise en conformité inférieurs à six ans sans qu'ils puissent pour autant être inférieurs à deux ans à compter de son entrée en vigueur.

*

* *

La Commission examine les amendements CL 328 rectifié et CL 300 du rapporteur ainsi que l'amendement CL 147 de M. Jean-Michel Clément.

M. Jean-Michel Clément. Cet article tend à autoriser l'inscription, en cours de cycle de gestion, de nouveaux projets d'intérêt général qui n'auraient pas été identifiés au moment de l'adoption du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux – SDAGE. Il semble qu'on se soit entouré de précautions propres à satisfaire toutes les parties prenantes à l'élaboration de ces SDAGE, mais on aboutit ainsi à un dispositif qui pêche par sa complexité. Voilà pourquoi nous proposons de supprimer les alinéas 8 et 9 de cet article.

M. le rapporteur. Cet article est bienvenu dans la mesure où, du fait de la lourdeur des procédures, on est amené à attendre l'élaboration du SDAGE suivant pour inscrire un nouveau projet. La procédure prévue risque-t-elle de compromettre l'équilibre général du SDAGE en cours, du fait de l'inclusion de projets « lourds et peu populaires » ? Non, pour trois raisons.

Tout d'abord, l'article renforce la participation et la consultation du public et ces dispositions ne seront plus d'ordre réglementaire, mais d'ordre législatif, en application de l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Deuxièmement, la procédure d'introduction, en cours de cycle de gestion, de projets d'intérêt général dérogeant aux objectifs des SDAGE s'accompagnera d'un dispositif de consultation du public quasiment identique à celui qui est prévu pour l'élaboration du SDAGE.

Enfin, ce projet sera soumis à l'avis du Comité national de l'eau, du Conseil supérieur de l'énergie et des collectivités locales, conformément à la nouvelle rédaction de l'article L.212-2 du code de l'environnement.

La Commission rejette l'amendement CL 147 et adopte les amendements rédactionnels CL 328 rectifié et CL 300 du rapporteur.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'adoption de l'amendement CL 328 rectifié fait tomber l'amendement CL 44 de M. Lionel Tardy.

La Commission est saisie de l'amendement CL 4 de la commission du développement durable.

M. Didier Gonzales, rapporteur pour avis suppléant de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire. Cet amendement tend à supprimer les alinéas 10 et 11 de cet article.

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

Elle examine ensuite l'amendement CL 196 de M. Éric Straumann.

M. Éric Straumann. Le code de l'environnement prévoit que les publicités, enseignes et pré-enseignes pré-existantes à l'entrée en vigueur de la loi Grenelle II et des actes pris pour son application devront être mises en conformité dans un délai de deux ans. Or ce délai est manifestement trop court pour permettre l'amortissement et le retour sur investissement de la plupart de ces dispositifs de publicité. Un délai maximal de six ans – et en aucun cas inférieur à deux ans – permettrait de trouver un compromis entre la nécessaire préservation de paysages et le maintien de dispositifs d'affichage et de signalement d'activités en bon état de fonctionnement.

M. le rapporteur. Avis favorable.

M. Alain Vidalies. Cet amendement n'a rien d'anodin : il tend à repousser le délai qui avait été voté à l'unanimité dans la loi Grenelle II.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Peut-être l'amendement sera-t-il lui aussi voté à l'unanimité ?

M. Alain Vidalies. Auriez-vous changé d'avis à ce point ? Car c'est vous qui aviez proposé ce délai de deux ans, qui constituait d'ailleurs une des avancées du Grenelle.

M. Yves Nicolin. Le délai de six ans ne s'appliquera pas de façon systématique. Selon les situations, le décret pourra prévoir un délai moindre, qui ne pourra cependant être inférieur à deux ans, comme on l'a dit, car on ne peut amortir en un temps aussi court les investissements engagés par les entreprises.

La Commission adopte l'amendement CL 196.

Elle adopte ensuite l'article 55 modifié.

Article 56

(art. L. 214-4 du code de l'environnement ;
art. L. 511-2, L. 511-3, L. 511-6, L. 512-2, L. 512-3, L. 531-1,
et L. 531-3 du code de l'énergie ;
art. L. 151-37 et L. 151-38 du code rural et de la pêche maritime)

**Simplification de procédures applicables aux installations hydrauliques
en régime d'autorisation**

Alors même que les énergies propres et renouvelables sont promues dans un objectif de développement durable, l'essor de la petite hydro-électricité est aujourd'hui entravé par des procédures lourdes, redondantes et difficilement compréhensibles pour les entreprises ou les propriétaires qui souhaitent, par exemple, remettre en exploitation des moulins à eau ou des installations existantes pour produire de l'électricité sans modification significative du débit des cours d'eau ni édification de barrage.

Deux textes cohabitent qui soumettent les entreprises et petits propriétaires à des contraintes croisées :

– la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique (dite « loi sur l'énergie ») – partiellement codifiée dans le code de l'énergie ;

– la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (dite « loi sur l'eau ») – codifiée dans le code de l'environnement.

Ces deux textes prévoient des seuils, des modalités d'autorisation, des dossiers, des procédures, des délais, des polices et des régimes de sanction qui sont différents et qui se superposent.

Par ailleurs, compte tenu de l'évolution des techniques de production de l'électricité hydraulique, les règles fixées en 1919 sont aujourd'hui inadaptées aux modalités modernes de production. La procédure d'autorisation prévue par la loi de 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique est lourde et longue (étude d'impact, enquête publique dès le premier kilowatt...). Elle se singularise par sa rigidité puisqu'elle ne prévoit pas de procédures simplifiées pour la régularisation, la modification ou le renouvellement des autorisations, et requiert donc dans chaque cas le dépôt d'un nouveau dossier. Elle ne convient pas aux nouvelles technologies de production hydroélectrique sans barrage et sans impact sur l'eau (petites hydroliennes fluviales notamment).

La récente codification de la loi de 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique ⁽¹⁾ a permis de procéder à quelques simplifications en renvoyant la procédure d'autorisation au titre du code de l'énergie à la procédure d'autorisation

(1) Ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie.

du code de l'environnement⁽¹⁾. Mais la contrainte de la codification à droit constant a limité la portée de cette simplification.

Or l'accroissement de la lisibilité des textes et la rationalisation des procédures administratives figurent dans la convention d'engagements pour le développement d'une hydroélectricité durable du 23 juin 2010, qui articule les enjeux de production d'énergie renouvelable avec la préservation des milieux aquatiques.

À l'issue d'une concertation réunissant usagers, élus, industriels de l'hydroélectricité et organisations non gouvernementales de protection de l'environnement, et après consultation du conseil national de l'eau (CNE) et du conseil supérieur de l'énergie (CSE), il a été proposé de simplifier les procédures au titre des lois sur l'eau et sur l'énergie qui sont aujourd'hui imbriquées et inutilement redondantes.

Les **a, b et c du 2° du I** de l'article procèdent à une correction sémantique en substituant à la notion de « retrait », qui suppose l'anéantissement rétroactif de la décision et de tous ses effets, celle d'« abrogation », qui n'opère l'anéantissement de la décision et de ses effets que pour l'avenir.

Le **II de l'article** tire les conséquences du récent renvoi opéré par les dispositions du code l'énergie à celles du code de l'environnement pour déterminer le régime d'autorisation⁽²⁾. L'article L. 531-1 du code de l'énergie relatif aux régimes d'exploitation de l'énergie hydraulique prévoit désormais que la procédure d'octroi de l'autorisation au titre du code de l'énergie est régie par les articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement. En d'autres termes, le régime de la concession n'étant pas concerné⁽³⁾, les autorisations délivrées au titre de la « loi sur l'eau » valent désormais autorisations au titre de la « loi sur l'énergie ».

Dans un souci de clarté, le **7° du II de l'article** propose une nouvelle rédaction de l'article L. 531-1. Cette nouvelle rédaction établit clairement que tous les actes administratifs délivrés dans le cadre de la procédure fixée par les articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement, valent autorisation au titre du code de l'énergie, y compris les arrêtés de prescriptions complémentaires.

Quant aux installations hydrauliques qui ne sont pas soumises au régime d'autorisation au titre de la « loi sur l'eau » codifiée dans le code de l'environnement, le 7° du II de l'article les soumet expressément à la procédure

(1) Articles L. 511-2 et L. 511-3 du code de l'énergie renvoyant aux articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement.

(2) Renvoi opéré par l'ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011 portant codification de la partie législative du code de l'énergie.

(3) En application de l'article L. 511-5 du code de l'énergie, « sont placées sous le régime de la concession, les installations hydrauliques dont la puissance excède 4 500 kilowatts ».

d'autorisation prévue par l'article L. 311-5 du code de l'énergie pour les installations de production d'électricité ⁽¹⁾.

Dans le souci de préserver les droits acquis, le 7° du II de l'article aménage une période transitoire avant l'alignement de la procédure d'autorisation au titre de la « loi sur l'énergie » sur celle prévue par la « loi sur l'eau ». Il s'agit d'un délai de six mois courant à compter de la date de promulgation de la loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives.

Dès lors que les installations hydrauliques autorisées obéissent au régime d'autorisation au titre de la « loi sur l'eau », défini dans le code de l'environnement, l'article L. 511-2 du code de l'énergie présente un caractère inutilement redondant : c'est la raison pour laquelle le **1° du II** l'abroge. Le **2° du II** supprime des mots de l'article L. 511-3 du même code qui répètent le principe posé à l'article L. 531-1 selon lequel les ouvrages régulièrement autorisés en application des articles L. 214-1 et suivants du code de l'environnement sont dispensés de toute procédure d'autorisation au titre du livre V du code de l'énergie.

Pour la même raison, il n'y a plus lieu d'appliquer à ces installations hydrauliques autorisées les règles d'augmentation de puissance prévues par le régime d'autorisation au titre du code de l'énergie. C'est la raison pour laquelle le **3° du II** modifie l'article L. 511-6 du code de l'énergie, relatif aux augmentations de puissance susceptibles de faire passer les ouvrages hydrauliques du régime d'autorisation ou régime de la concession (au-delà de 4 500 kilowatts). Le 3° du II renvoie au régime des modifications d'installations hydrauliques prévu par le code de l'environnement, mais conserve le principe jusqu'ici posé par l'article L. 511-6 du code de l'énergie, en vertu duquel une augmentation de puissance inférieure ou égale à 20 % n'entraîne pas modification du régime sous lequel est placée l'installation, y compris lorsqu'elle a pour effet de porter la puissance d'une installation autorisée au-delà de 4 500 kilowatts.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Pour maintenir la clarté, la lisibilité et la cohérence du code de l'énergie, la simplification du régime de l'autorisation, qui s'accompagne de l'abrogation de l'article L. 511-2, implique de réécrire les deux articles ci-dessous de manière coordonnée :

« - au L. 511-5, la deuxième phrase est remplacée par les dispositions suivantes : « Les autres installations sont placées sous le régime de l'autorisation selon les modalités définies à l'article L. 531-1 » ;

« - au L. 531-1, il conviendrait de mieux tenir compte du système de rédaction retenu lors de la codification :

(1) Ce texte subordonne l'autorisation d'exploiter une installation de production d'électricité à certains critères, notamment de sécurité et d'efficacité énergétique.

« I. - L'octroi par l'autorité administrative de l'autorisation permettant l'exploitation d'installations utilisant l'énergie hydraulique également soumises aux articles L. 214-1 à L. 214-11 du code de l'environnement est entièrement régi par ces dispositions et les actes délivrés en application du code de l'environnement valent autorisation au titre du présent livre, sous réserve de ses dispositions particulières.

« II. - L'octroi par l'autorité administrative de l'autorisation permettant l'exploitation d'installations utilisant l'énergie hydraulique qui ne sont pas soumises aux articles L. 214-1 à L. 214-11 du code de l'environnement est régi par l'article L. 311-5 ».

« La proposition de loi devrait comporter une mesure transitoire précisant que le nouveau régime d'autorisation découlant de l'article L. 531-1 s'applique aux demandes présentées à compter d'une date déterminée, par exemple six mois après la publication de la loi.

« La réécriture du dernier alinéa de l'article L. 511-6 ne pose pas de difficulté pour les installations autorisées. Pour les installations concédées en revanche, la proposition de loi rétablit une instruction de la demande au titre du code de l'énergie, alors que les lois des 13 juillet 2005 et 30 décembre 2006 ont entendu permettre à tout concessionnaire d'augmenter la puissance de son installation de 20 % sur simple déclaration. Rétablir une instruction complète de la demande n'irait pas dans le sens de la simplification recherchée. C'est pourquoi le Conseil d'État recommande de rédiger le dernier alinéa de cet article en s'inspirant de la rédaction actuelle : « La puissance d'une installation concédée peut également être augmentée, une fois, d'au plus 20 %, par déclaration à l'autorité administrative sans que cette augmentation nécessite le renouvellement ou la modification de l'acte de concession ». »

Dans la mesure où les autorisations délivrées au titre de la « loi sur l'eau » valent désormais autorisations au titre de la « loi sur l'énergie », il n'y a plus lieu non plus d'appliquer à ces installations les sanctions prévues par le régime d'autorisation au titre du code de l'énergie, et ce pour les mêmes motifs que ceux évoqués plus haut. C'est la raison pour laquelle le **5° du II** de l'article modifie en conséquence l'article L. 512-2 du code de l'énergie de façon à renvoyer aux sanctions prévues au titre I^{er} du livre II du code de l'environnement.

Le **6° du II** de l'article procède à la mise en cohérence de l'article L. 512-3 du code de l'énergie, compte tenu de la nouvelle rédaction de l'article L. 512-2 résultant du 5°.

La procédure de renouvellement prévue par le régime d'autorisation au titre du code de l'énergie n'a plus lieu d'être en raison de l'application des dispositions de la « loi sur l'eau ». Aussi le 8° du II de l'article modifie-t-il l'article L. 531-3 du code de l'énergie, relatif au renouvellement des autorisations, de façon à ce qu'il renvoie aux dispositions du code de l'environnement.

L'unification du régime d'autorisation et de régularisation des installations hydrauliques facilitera le développement des techniques de petite hydroélectricité *sans barrage et sans impact sur l'eau*. La simplification et l'assouplissement des procédures de renouvellement et de modification des autorisations délivrées aux petites installations hydrauliques favoriseront leur intégration complète dans la dynamique d'augmentation de la production d'ici 2020.

Enfin, le **III de l'article** simplifie la procédure encadrant les travaux d'entretien des cours d'eau nécessaires à la restauration des écosystèmes aquatiques.

Les maître d'ouvrage et les acteurs institutionnels, dont les agences de l'eau, se plaignent aujourd'hui de la lourdeur de la procédure administrative applicable aux travaux d'entretien des cours d'eau, qui participent pourtant à la restauration du bon état des eaux dont la directive cadre sur l'eau fixe l'accomplissement à l'horizon 2015 ⁽¹⁾. L'encadrement des travaux d'entretien est très strict lorsqu'ils sont réalisés par des collectivités territoriales sur des cours d'eau non domaniaux : le programme des travaux est notamment soumis à enquête publique en application de l'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime.

Toutefois, sous réserve qu'ils n'entraînent aucune expropriation et que le maître d'ouvrage ne prévoit pas de demander une participation financière aux personnes intéressées, ce texte dispense d'enquête publique les travaux d'intérêt général :

– qui sont nécessaires pour faire face à des situations de péril imminent ;

– qui portent sur un cours d'eau couvert par un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE), qui sont directement liés à une inondation déclarée catastrophe naturelle, et qui visent à rétablir le cours d'eau dans ses caractéristiques naturelles.

Le **1° du III de l'article** ajoute à cette liste de travaux dispensés d'enquête publique les travaux d'entretien et de restauration des milieux aquatiques.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« L'adjonction d'un troisième cas de dispense d'enquête à l'article L. 151-37 pour les travaux de protection ou de restauration des écosystèmes aquatiques devrait, dans un souci de clarté et d'intelligibilité de la règle de droit, conduire à réécrire les quatrième et cinquième alinéas de cet article pour traiter de ces trois cas de dispense de manière harmonisée, en particulier en ce qui concerne l'application de l'article 3 de la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics. »

Afin de tenir compte des observations du Conseil d'État, votre rapporteur a fait adopter des amendements visant à harmoniser le régime des travaux exécutés par les départements, les communes, leurs groupements et les syndicats mixtes ainsi que par les concessionnaires de ces collectivités lorsqu'ils sont dispensés d'enquête publique.

Le quatrième alinéa de l'article L. 151-37 du code rural et de la pêche maritime prévoit expressément que, lorsque ces travaux sont entrepris pour faire

(1) Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (dite « directive cadre sur l'eau » - DCE).

face à des situations de péril imminent, ils doivent être exécutés conformément à l'article 3 de la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée.

Les travaux qui sont dispensés d'enquête publique parce qu'ils portent sur un cours d'eau couvert par un schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et qu'ils sont directement liés à une inondation déclarée catastrophe naturelle ou parce qu'ils servent à l'entretien et à la restauration des milieux aquatiques, sont susceptibles de porter à la propriété privée une atteinte comparable à celle qui peut résulter des travaux entrepris pour faire face à des situations de péril imminent.

C'est la raison pour laquelle votre Commission a adopté deux amendements de votre rapporteur visant à appliquer l'article 3 de la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics aux travaux d'entretien et de restauration des milieux aquatiques ou portant sur les cours d'eau couverts par un SDAGE et liés à une inondation déclarée catastrophe naturelle.

Le **2° du III de l'article** met la rédaction de l'article L. 151-38 du code rural et de la pêche maritime en cohérence avec la nouvelle rédaction de l'article L. 151-37 du même code. En effet, l'article L. 151-38 prévoit la possibilité d'exproprier des droits d'eau pour l'aménagement d'un bassin hydrographique ou d'un cours d'eau dès lors qu'il a un caractère d'intérêt général ou d'urgence⁽¹⁾. Il semble indispensable de permettre cette même procédure pour des travaux de protection et de restauration des écosystèmes aquatiques. Cela facilitera les actions de restauration de la continuité écologique des cours d'eau.

*

* *

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** successivement les amendements CL 310 à CL 313 du président Jean-Luc Warsmann.*

*Elle **adopte** également l'amendement rédactionnel CL 329 du rapporteur.*

*Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle **rejette** l'amendement CL 123 de M. Jean Gaubert.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CL 330 du rapporteur.*

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle **adopte** l'amendement CL 314 du président Jean-Luc Warsmann.*

(1) En application de l'article L. 211-7 du code de l'environnement.

Elle **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 331 et CL 332 du rapporteur.

La Commission examine l'amendement CL 333 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à aménager une période transitoire avant l'alignement de la procédure d'autorisation au titre de la « loi sur l'énergie » sur celle prévue par la « loi sur l'eau », de façon à préserver les droits acquis.

La Commission **adopte** l'amendement.

Elle **adopte** ensuite successivement les amendements d'harmonisation CL 334 et CL 335 du rapporteur.

Elle **adopte** l'article 56 **modifié**.

Article 56 bis

(art. L. 414-3, L. 414-4, L. 414-5 et L. 414-5-1 [nouveau] du code de l'environnement)

Simplification des procédures d'autorisation des activités réalisées en sites « Natura 2000 »

La loi n° 2008-757 du 1^{er} août 2008 relative à la responsabilité environnementale et à diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement prévoit qu'un certain nombre d'activités soumises au régime de déclaration ou d'autorisation de droit commun doivent également faire l'objet d'une évaluation des incidences au titre de la réglementation « Natura 2000 » dès lors qu'elles sont inscrites sur une liste nationale ou sur une liste locale complémentaire. La loi du 1^{er} août 2008 prévoit en outre que les activités non soumises à un régime de déclaration ou d'autorisation administrative peuvent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences sur les sites « Natura 2000 », et précise qu'une liste locale de ces activités sera établie par les préfets d'après la liste nationale de référence ⁽¹⁾.

(1) Récemment, le décret n° 2011-966 du 16 août 2011 relatif au régime d'autorisation administrative propre à « Natura 2000 » a établi la liste nationale de référence et définit les modalités d'application de ce régime d'autorisation spécifique. Ce décret vise à réglementer des activités jusqu'alors non encadrées par des régimes administratifs : il instaure une liste nationale de référence fixant les activités pouvant être soumises au régime d'autorisation propre à « Natura 2000 ». À partir de cette liste, le préfet doit ensuite établir une liste locale des activités, soumises systématiquement à autorisation et à évaluation des incidences « Natura 2000 », au regard des objectifs de conservation des sites « Natura 2000 ». Toutefois, le préfet peut exiger une évaluation des incidences pour tout projet ou installation, qui ne figurerait pas dans la liste mais qui pourrait avoir un impact sur les sites « Natura 2000 ». Toute personne souhaitant réaliser une activité figurant dans la liste locale sera dans l'obligation de demander une autorisation au préfet. Pour cela, elle devra constituer un dossier de demande comprenant ses coordonnées et une évaluation des incidences de l'activité sur les sites « Natura 2000 ». Le préfet instruit la demande, l'accepte, la refuse ou demande des éléments complémentaires. La demande peut correspondre à plusieurs activités soumises à autorisation. La liste nationale d'activités contient 36 items différents dont la création de voies pastorales, le retournement des prairies permanentes ou encore l'arrachage des haies.

Un entrepreneur dont l'activité se situe sur un site « Natura 2000 » doit donc vérifier si cette activité est soumise à un régime administratif d'autorisation ou de déclaration au titre d'une législation ou d'une réglementation distincte de « Natura 2000 ». Mais même lorsque ses programmes ou projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations ou encore les manifestations et interventions dans le milieu naturel qu'il organise ne sont pas soumis à un régime de déclaration ou d'autorisation en droit commun, l'entrepreneur doit les soumettre à une évaluation d'incidences au regard des objectifs de conservation du site dès lors qu'ils sont susceptibles d'affecter de manière significative un site « Natura 2000 ».

Pourtant, les programmes ou projets d'activités, de travaux, d'aménagements, d'ouvrages ou d'installations ainsi que les manifestations et interventions dans le milieu naturel prévus dans le cadre des contrats « Natura 2000 »⁽¹⁾ ou d'une charte « Natura 2000 »⁽²⁾ sont dispensés de l'évaluation d'incidences « Natura 2000 ».

Par conséquent, il convient d'adapter la charte « Natura 2000 » de façon à ce qu'elle garantisse qu'une activité dont les projets sont de faible envergure (sports de nature, activités liées à l'agriculture...) n'est pas susceptible de porter atteinte à un site « Natura 2000 ». Cette activité entrera ainsi dans le champ de la dispense d'évaluation des incidences. Dès lors qu'il mènera son activité selon les engagements spécifiques prévus par la charte, l'entrepreneur ne sera plus contraint de fournir une évaluation des incidences au regard des objectifs de conservation du site.

(1) *Le code de l'environnement met à la disposition des gestionnaires de sites « Natura 2000 » des contrats « Natura 2000 » conclus entre l'autorité administrative et les titulaires de droits réels et personnels portant sur les terrains inclus dans le site. Le contrat « Natura 2000 » comporte un ensemble d'engagements, conformes aux orientations définies par le document d'objectifs, sur la conservation et, le cas échéant, le rétablissement des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la création du site « Natura 2000 ». Le contrat définit la nature et les modalités des aides de l'Etat et les prestations à fournir en contrepartie par le bénéficiaire. Le contrat est signé entre le préfet et le titulaire de droits réels ou personnels conférant la jouissance des parcelles concernées. Les aides financières accordées au titre des contrats « Natura 2000 » sont versées par le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA). Le préfet s'assure du respect des engagements souscrits dans le cadre des contrats « Natura 2000 ». A cet effet, des contrôles sur pièces sont menés par les services déconcentrés de l'Etat ou le CNASEA. Ceux-ci peuvent, après en avoir avisé au préalable le titulaire du contrat, vérifier sur place le respect des engagements souscrits. Lorsque le titulaire d'un contrat « Natura 2000 » s'oppose à un contrôle ou lorsqu'il ne se conforme pas à l'un des engagements souscrits ou s'il fait une fausse déclaration, le préfet suspend, réduit ou supprime en tout ou partie l'attribution des aides prévues au contrat. Le préfet peut, en outre, résilier le contrat.*

(2) *La charte « Natura 2000 » d'un site contient des engagements de gestion courante et durable des terrains et espaces et renvoie à des pratiques sportives ou de loisirs respectueuses des habitats naturels et des espèces. Toute personne physique ou morale, publique ou privée, titulaire de droits réels ou personnels sur des terrains inclus dans le site peut adhérer à la charte « Natura 2000 » du site. L'adhérent s'engage pour une durée de 5 ou de 10 ans. L'adhésion à la charte « Natura 2000 » du site n'implique pas le versement d'une contrepartie financière. Cependant, elle ouvre droit au bénéfice de l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et permet également d'accéder à certaines aides publiques (notamment en matière forestière où l'adhésion à la charte « Natura 2000 » constitue des garanties de gestion durable des bois et forêts situés dans le site). L'adhésion à la charte « Natura 2000 » du site n'empêche pas de signer un contrat « Natura 2000 » et inversement. De la même façon, un adhérent à la charte « Natura 2000 » du site n'est pas obligé de signer un contrat « Natura 2000 » et inversement.*

La charte ainsi adaptée n'aura vocation qu'à couvrir les activités situées à l'intérieur des sites « Natura 2000 ». Pour les activités développées « hors site », les services déconcentrés de l'État devront être mobilisés pour établir des formulaires simplifiés permettant aux porteurs de projets d'être dispensés de l'évaluation des incidences.

En contrepartie de l'adaptation de la charte « Natura 2000 » aux activités dont l'ampleur n'est pas susceptible de porter atteinte de manière significative au site naturel, il convient de prévoir qu'en cas de non-respect des engagements pris par l'entrepreneur dans le cadre de la charte « Natura 2000 », ce dernier s'expose à des sanctions.

Cette adaptation des chartes « Natura 2000 » permettant d'y inclure des engagements spécifiques à certaines activités sans impact significatif sur les sites et ne nécessitant pas de déclaration ou d'autorisation administrative au titre d'une autre réglementation, permettra aux entrepreneurs qui souhaitent réaliser ces activités de ne pas avoir à établir une étude des leurs incidences sur les sites « Natura 2000 ».

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL 320 rectifié du président Jean-Luc Warsmann.

Article 56 ter

(art. L. 514-6 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime)

Simplification de la maîtrise d'ouvrage des retenues d'eau

Les démarches à réaliser pour mettre en œuvre une retenue d'eau sont complexes. Toute erreur dans le montage du dossier et la mise en œuvre du projet peut conduire à un contentieux qui au mieux retardera le projet, au pire ne lui permettra pas de voir le jour. En conséquence, un exploitant agricole ou un groupe d'exploitants agricoles n'est pas nécessairement le mieux à même de développer ce type de projet.

En application de l'article L 211-7 du code de l'environnement, les collectivités territoriales et leurs groupements tels que les établissements publics territoriaux de bassin, ainsi que les syndicats mixtes peuvent se porter maître d'ouvrage pour les projets de retenues d'eau collectives. La maîtrise d'ouvrage peut également être portée par les associations d'exploitants irrigants ou de propriétaires de terrains irrigués ou irrigables.

Les chambres d'agriculture ne peuvent pas aujourd'hui se porter maître d'ouvrage pour les projets de retenues d'eau. L'article prévoit donc d'ajouter d'insérer dans le code rural et de la pêche maritime une disposition nouvelle afin de leur permettre de se porter maître d'ouvrage pour les retenues d'eau ayant une finalité agricole.

*

* *

Elle est ensuite saisie de l'amendement CL 172 de M. Guy Geoffroy.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à permettre aux chambres d'agriculture de se porter maîtres d'ouvrage pour les projets de retenues d'eau ayant pour finalité l'irrigation agricole.

M. Jean-Michel Clément. Je voudrais alerter la Commission sur ce qui s'est passé dans mon département. La chambre d'agriculture de la Vienne s'est portée maître d'ouvrage pour plusieurs retenues collinaires... qui ne retiennent pas l'eau. De ce fait, les agriculteurs vont devoir payer pendant trente ans, par la taxe annuelle à laquelle ils sont assujettis, le coût de l'amortissement de ces défauts de réalisation. J'aimerais que cela serve d'exemple à tous les autres départements, et surtout à toutes les chambres d'agriculture.

M. le rapporteur. Je ne comprends pas ce qui s'est passé dans votre département puisque, à ma connaissance, les chambres d'agriculture ne peuvent pas, actuellement, se porter maîtres d'ouvrage. Cet amendement vise précisément à faire en sorte que, désormais, elles le puissent.

Les retenues collinaires sont devenues une véritable nécessité – je crois que tout le monde en est d'accord – et je ne vois pas pourquoi on exclurait les chambres d'agriculture de la possibilité d'assurer cette maîtrise d'ouvrage.

Donc, avis favorable.

Mme Delphine Batho. Tout le monde n'est pas d'accord sur cette politique des retenues de substitution, en raison des problèmes de gestion de la ressource en eau qui se posent, et parce que cette logique aboutit à ne pas changer de politique agricole. Mais sans doute est-ce un autre débat.

Pour ma part, je voudrais vous interroger sur les dispositions que vous envisagez de faire voter en matière d'enquête publique. Il semblerait que, tel qu'il est rédigé, cet article modifie les procédures appliquées sur ce point dans le cadre de ces projets de retenues.

M. le rapporteur. La chambre d'agriculture sera soumise aux mêmes réglementations et aux mêmes obligations que tout autres maîtresses d'ouvrage qui entend réaliser une retenue collinaire.

La Commission adopte l'amendement CL 172.

CHAPITRE V

Simplification des dispositions relatives à la lutte contre la fraude

Article 57

(art. L 128-1 à L. 128-5 [nouveaux] et L. 741-2 du code de commerce)

Création d'un fichier national des interdits de gérer

Le droit commercial sanctionne les dirigeants malhonnêtes, fautifs ou gravement incompetents qui, par leurs agissements, ont conduit l'entreprise ou la personne morale (association notamment) à sa perte. Les articles L. 653-1 et suivants du code de commerce (chapitre III du titre V du livre VI) détaillent la sanction de la faillite personnelle et les mesures d'interdiction de gérer susceptibles d'être prononcées à l'encontre de ces dirigeants.

L'article L. 653-2 du code de commerce prévoit ainsi que « la faillite personnelle emporte interdiction de diriger, gérer, administrer ou contrôler, directement ou indirectement, toute entreprise commerciale ou artisanale, toute exploitation agricole ou toute entreprise ayant toute autre activité indépendante et toute personne morale ». Dans certains cas, cette mesure d'interdiction de gérer peut être prononcée à la place de la faillite personnelle et moduler si une ou plusieurs entreprises, exploitations ou personnes morales sont concernées ⁽¹⁾.

On notera que les dirigeants d'entreprise ou de personnes morales qui ont la qualité de commerçants ne sont pas les seuls visés par ces sanctions : les artisans, les exploitants agricoles, les professions libérales, et les dirigeants de toute personne morale, y compris d'associations ayant la personnalité morale sont concernés.

Les articles L. 653-3 à L. 653-6 du code de commerce énumèrent les comportements susceptibles de donner lieu au prononcé de la faillite personnelle ou de mesures d'interdictions de gérer. Ces comportements consistent notamment à :

- avoir poursuivi abusivement une exploitation déficitaire qui ne pouvait conduire qu'à la cessation des paiements ;
- avoir détourné ou dissimulé tout ou partie de son actif ou frauduleusement augmenté son passif ;
- avoir disposé des biens de la personne morale comme des siens propres ;

(1) Article L. 653-8 du code de commerce.

– avoir fait des actes de commerce dans un intérêt personnel sous le couvert de la personne morale masquant ses agissements ;

– avoir exercé une activité commerciale, artisanale ou agricole, ou une fonction de direction ou d'administration d'une personne morale contrairement à une interdiction prévue par la loi.

Les mesures d'interdiction de gérer frappant les commerçants sont mentionnées sur le registre du commerce et des sociétés (RCS) de chaque tribunal de commerce. Les greffes des tribunaux de commerce retranscrivent soit les décisions prises par les juridictions consulaires dont ils ont directement connaissance, soit les décisions prises par les juridictions civiles et pénales dont ils sont informés par les greffes des tribunaux civils et correctionnels.

En revanche, les mesures d'interdiction de gérer prononcées à l'encontre des non-commerçants (artisans, dirigeants de société, ou dirigeants d'association) ne sont, par hypothèse, pas inscrites au registre du commerce et des sociétés, mais au casier judiciaire, auquel les greffes des tribunaux de commerce n'ont pas accès, en vertu de l'interdiction de croisement des fichiers prévue par l'article 777-3 du code de procédure pénale ⁽¹⁾.

Outre l'absence actuelle de lien informatique entre le registre national du commerce et des sociétés et les greffes des tribunaux civils et correctionnels, il n'existe pas aujourd'hui d'outil permettant la centralisation et la diffusion au niveau national de l'ensemble des mesures d'interdiction de gérer, qu'elles concernent des commerçants ou des non-commerçants.

Il en résulte que, lors de la création d'une entreprise, les greffiers des tribunaux de commerce sont susceptibles de procéder à son immatriculation au registre du commerce et des sociétés ⁽²⁾ alors même que ses dirigeants peuvent être sous le coup d'une mesure d'interdiction de gérer dont les greffiers des juridictions consulaires n'ont pas connaissance. C'est particulièrement le cas lorsque les personnes frappées par la mesure d'interdiction de gérer demandent l'immatriculation d'une entreprise dans un ressort différent de celui du tribunal

(1) L'article 777-3 du code de procédure pénale prévoit qu'« aucune interconnexion au sens du 3° du I de l'article 30 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ne peut être effectuée entre le casier judiciaire national automatisé et tout autre fichier ou traitement de données à caractère personnel détenus par une personne quelconque ou par un service de l'Etat ne dépendant pas du ministère de la justice ».

(2) L'article L. 123-1 du code de commerce prévoit en effet qu'« il est tenu un registre du commerce et des sociétés auquel sont immatriculés, sur leur déclaration : 1° Les personnes physiques ayant la qualité de commerçant, même si elles sont tenues à immatriculation au répertoire des métiers ; 2° Les sociétés et groupements d'intérêt économique ayant leur siège dans un département français et jouissant de la personnalité morale... ». L'article R. 123-94 du même code ajoute que « le greffier, sous sa responsabilité, s'assure de la régularité de la demande ». L'article R. 123-95 du même code précise qu'« il vérifie que les énonciations sont conformes aux dispositions législatives et réglementaires », et que « la vérification par le greffier de l'existence des déclarations, autorisations, titres ou diplômes requis par la réglementation applicable pour l'exercice de l'activité n'est effectuée que si les conditions d'exercice doivent être remplies personnellement par la personne tenue à l'immatriculation ».

qui a prononcé la sanction. Si, après l'immatriculation, il est constaté que des interdictions de gérer s'y opposaient, les greffiers des tribunaux de commerce doivent procéder à la radiation d'une entreprise dont l'activité peut avoir commencé ⁽¹⁾.

Le **1^o de l'article** rétablit donc le chapitre VIII du titre II du livre I^{er} du code de commerce et crée un fichier national des interdits de gérer qui, tenu par le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce, permettra la centralisation et la diffusion au niveau national des mesures d'interdictions de gérer ⁽²⁾. Ce fichier sera accessible à l'ensemble des acteurs impliqués dans la lutte contre les fraudes, et notamment à la Délégation nationale de lutte contre les fraudes (DNLF).

CHAPITRE VIII

Du fichier national des interdits de gérer

Art. L. 128-1 [nouveau] du code de commerce : création et tenue du fichier national automatisé des interdits de gérer par le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce

L'article L. 128-1 nouveau du code de commerce décrit le principe du fichier national automatisé des interdits de gérer dont la tenue est confiée au Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce, à ses frais et sous sa responsabilité.

La tenue de ce fichier est qualifiée de mission de service public. Le **2^o de l'article** modifie en conséquence l'article L. 741-2 du code de commerce, relatif à l'organisation, au fonctionnement et aux missions du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce. Il ajoute à cet article un alinéa faisant mention de la nouvelle mission de tenue du fichier national des interdits de gérer qui est confiée à l'institution.

(1) L'article R. 123-128 du code de commerce prévoit notamment qu'« est radié d'office tout commerçant : 1^o Frappé d'une interdiction d'exercer une activité commerciale en vertu d'une décision judiciaire passée en force de chose jugée ou d'une décision administrative exécutoire ».

(2) Le recours à loi pour confier la tenue du fichier au Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce est rendu nécessaire en raison de l'interdiction posée par le deuxième alinéa de l'article 777-3 du code de procédure pénale, qui dispose qu'« aucun fichier ou traitement de données à caractère personnel détenu par une personne quelconque ou par un service de l'État ne dépendant pas du ministère de la justice ne pourra mentionner, hors les cas et dans les conditions prévues par la loi, des jugements ou arrêts de condamnation ». L'article 9 de la loi n^o 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés prévoit en outre que « les traitements de données à caractère personnel relatives aux infractions, condamnations et mesures de sûreté ne peuvent être mis en œuvre que par : 1^o les juridictions, les autorités publiques et les personnes morales gérant un service public, agissant dans le cadre de leurs attributions légales ; 2^o les auxiliaires de justice, pour les stricts besoins de l'exercice des missions qui leur sont confiées par la loi ». Dans la mesure où le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce ne dépend pas du ministère de la Justice, le recours à la loi est nécessaire pour écarter l'application de l'article 9 de la loi du 6 janvier 1978.

L'article L. 128-1 nouveau décrit également la nature des mesures de sanction susceptibles d'être inscrites dans le fichier, en excluant les sanctions disciplinaires. Les mesures susceptibles d'être inscrites sont les faillites personnelles et les autres mesures d'interdiction de gérer prévues aux articles L. 653-1 et suivants du code de commerce, qu'elles soient prononcées par les juridictions civiles, commerciales ou pénales, dès lors qu'elles résultent de décisions passées en force de chose jugée. Il est expressément prévu que le fichier mentionne le jugement ou l'arrêt ayant prononcé la mesure, ce qui le rend susceptible d'être considéré comme constituant un traitement de données à caractère personnel.

C'est la raison pour laquelle le dernier alinéa de l'article L. 128-1 du code de commerce soumet le fichier aux dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« L'article 57 autorise la création, par le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce, d'un fichier unique des interdits de gérer qui permettra la centralisation et la diffusion au niveau national de l'ensemble des mesures d'interdiction de gérer, qu'elles visent des commerçants ou des non-commerçants, de façon à éviter que des entreprises soient immatriculées puis radiées après vérification et constatation de l'existence d'interdictions de gérer. Ce dispositif permettra tout à la fois de limiter les fraudes et de simplifier la procédure de contrôle des immatriculations.

« Le recours à la loi est nécessaire pour deux raisons : la première résulte des dispositions du deuxième alinéa de l'article 777-3 du code de procédure pénale qui prohibent la détention de fichiers mentionnant des condamnations par une personne quelconque ou par des services de l'État ne dépendant pas du ministère de la justice ; la seconde procède de l'article 9 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés qui n'autorise pas, en l'état, la mise en œuvre d'un tel traitement par le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGTC).

« Le fichier en cause, dès lors qu'il aura été autorisé par la loi dans son principe, pourra être légalement créé par le CNGTC, sans autre autorisation. En effet, les dispositions de l'article 57 de la proposition de loi, qui habilent le CNGTC à mettre en œuvre le traitement, dérogent implicitement mais nécessairement à celles du 3° du I de l'article 25 de la loi de 1978 qui soumet à l'autorisation de la CNIL « les traitements portant sur des données relatives aux infractions, condamnations ou mesures de sûreté, sauf ceux qui sont mis en œuvre par des auxiliaires de justice pour les besoins de leurs missions de défense des personnes concernées ». À cet égard, l'intention du législateur serait plus précisément traduite par la formule : « Le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce est autorisé à mettre en œuvre (...) ». »

Afin de tenir compte des observations du Conseil d'État, votre Commission a adopté un amendement de votre rapporteur visant à préciser que le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce est *autorisé* par la loi à créer et tenir le fichier national automatisé des interdits de gérer.

Dans la mesure où il sera autorisé par la loi, le fichier national automatisé des interdits de gérer pourra légalement être créé par le CNGTC sans que soit requise une autre autorisation, notamment de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). En habilitant le CNGTC à mettre en œuvre le traitement, l'article 57 déroge implicitement mais nécessairement au 3° du I de

l'article 25 de la loi du 6 janvier 1978 qui soumet à l'autorisation de la CNIL « les traitements portant sur des données relatives aux infractions, condamnations ou mesures de sûreté, sauf ceux qui sont mis en œuvre par les auxiliaires de justice pour les besoins de leurs missions de défense des personnes concernées. »

L'absence d'autorisation de la CNIL ne remet pas en cause la nécessité de recueillir l'avis de la CNIL sur le décret qui sera pris en Conseil d'État pour l'application des dispositions législatives relatives au fichier national automatisé des interdits de gérer.

Art. L. 128-2 et L. 128-3 [nouveaux] du code de commerce : modalités de consultation du fichier national automatisé des interdits de gérer

L'article L. 128-2 nouveau du code de commerce organise les modalités de consultation du fichier national des interdits de gérer en distinguant deux catégories de personnes : celles qui bénéficieront d'un accès permanent et celles qui bénéficieront d'un accès occasionnel, pour les besoins de l'exercice de leurs missions.

L'accès permanent au fichier national des interdits de gérer est réservé aux greffiers des tribunaux de commerce et des tribunaux civils statuant en matière commerciale.

Pour ce qui concerne l'accès occasionnel au fichier, le deuxième alinéa de l'article L. 128-2 nouveau ouvre la faculté d'adresser des informations et des données à caractère personnel contenues dans le fichier à un certain nombre de destinataires, sur simple demande et sans frais, dès lors qu'ils ont besoin de ces informations et données personnelles pour les besoins de l'exercice de leurs missions.

Les destinataires occasionnels des informations et des données à caractère personnel figurant dans le fichier national des interdits de gérer sont les magistrats, les personnels des juridictions de l'ordre judiciaire, les services du ministère de la justice, et les représentants d'administrations et d'organismes impliqués dans la lutte contre les fraudes dont la liste est renvoyée à un décret en Conseil d'État.

Pour faciliter le traitement des difficultés des entreprises, votre Commission a adopté un amendement de votre rapporteur proposant de permettre la transmission des informations figurant dans le fichier national des interdits de gérer au secrétaire général du comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) pour les besoins de la mission de traitement des difficultés des entreprises dévolue au CIRI ⁽¹⁾.

(1) L'accès indirect du secrétaire général du CIRI au fichier national des interdits de gérer doit permettre d'assurer l'efficacité des mesures d'interdiction pour ce qui concerne les entreprises de plus de 400 salariés dont le CIRI a à connaître. Le redressement d'une entreprise en difficulté repose largement sur les capacités de son équipe dirigeante à comprendre l'origine de ces difficultés, à établir un plan de

L'article L. 128-3 nouveau du code de commerce sécurise la consultation du fichier en prévoyant qu'elle fera l'objet d'un enregistrement indiquant l'identifiant de la personne qui aura consulté ainsi que la date et l'heure de la consultation.

Art. L. 128-4 [nouveau] du code de commerce : interdiction des interconnexions

L'article L. 128-4 nouveau du code de commerce prend soin de proscrire toute interconnexion entre le fichier national des interdits de gérer et tout autre fichier ou traitement de données à caractère personnel détenu par une personne quelconque ou par un service de l'État *ne dépendant pas du ministère de la justice*.

Il s'agit, en d'autres termes, d'appliquer au fichier national automatisé des interdits de gérer le régime auquel est soumis le casier judiciaire national automatisé pour lequel l'article 777-3 du code de procédure pénale prévoit également qu'aucune interconnexion avec tout autre fichier ou traitement de données à caractère personnel détenu par une personne quelconque ou par un service de l'État ne dépendant pas du ministère de la justice ne peut être effectuée, ce qui constitue une garantie des droits des personnes ayant fait l'objet d'une condamnation.

Art. L. 128-5 [nouveau] du code de commerce : modalités d'application

L'article L. 128-5 nouveau du code de commerce renvoie à un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés pour préciser les modalités d'application des dispositions législatives instituant le fichier national automatisé des interdits de gérer ⁽¹⁾.

redressement, à susciter l'adhésion des différentes parties prenantes à ce plan et, surtout, à le mettre en œuvre. De fait, la restructuration financière ne peut être pérenne que si le plan d'affaires proposé est établi sur des bases solides et si l'équipe de direction a les capacités de l'exécuter dans son intégralité. Dès lors, le traitement des difficultés d'une entreprise peut passer par la mise en place d'une nouvelle équipe dirigeante, soit pour gérer la situation de crise (management de transition) soit pour élaborer un nouveau plan d'affaires, soit pour assurer la bonne exécution du plan élaboré sous l'égide du secrétariat général du CIRI. Dans ce contexte, le secrétariat général du CIRI, qui relève du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie et qui est chargé de mener les négociations avec l'ensemble des parties prenantes, s'efforce de vérifier la compétence, l'expérience et l'honorabilité des dirigeants proposés, avec les informations auxquelles il a accès. De fait, un choix aventureux peut mettre en péril les emplois des entreprises concernées, qui comptent en moyenne 1 650 salariés et peuvent employer jusqu'à 10 000 salariés, sans compter les emplois indirects liés à l'activité de l'entreprise qui peuvent démultiplier ces chiffres. Dans ce cadre, l'existence d'une interdiction de gérer est évidemment une information cruciale à laquelle le secrétariat général du CIRI n'a pour l'instant pas accès. Aussi est-il précieux au CIRI de pouvoir disposer de cette information à travers un accès indirect au fichier national automatisé des interdits de gérer. Cette connaissance doit être rapide et directe. En effet, le secrétariat général du CIRI intervient généralement dans des délais extrêmement rapides, dans un contexte de tension sur la trésorerie des entreprises qui est susceptible d'entraîner une cessation des paiements à brève échéance.

(1) Dans la mesure où le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce est autorisé par la loi à tenir le fichier national automatisé des interdits de gérer, l'autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés n'est pas nécessaire, et l'avis de cette dernière suffit. Est écartée l'application du 3° du I de l'article 25 de la loi du 6 janvier 1978 qui prévoit que les traitements, automatisés ou non,

Lors du dépôt d'une demande d'immatriculation ou d'inscription modificative au registre du commerce et des sociétés, un tel dispositif permettra aux greffiers des tribunaux de commerce de s'assurer immédiatement de la régularité de la demande en vérifiant dans le fichier si le dirigeant a fait ou non l'objet d'une mesure d'interdiction de gérer.

Limitant les fraudes et simplifiant la procédure de contrôle des immatriculations, il sera ainsi évité que des entreprises soient immatriculées puis radiées après vérifications et constatation de l'existence d'interdictions de gérer.

Par ailleurs, ce dispositif renforcera la prévention de la commission des délits constitués par le non-respect des mesures d'interdictions prononcées par les tribunaux, et assurera l'effectivité de ces mesures, notamment lorsqu'elles sont prononcées par des juridictions pénales.

*
* *

La Commission examine l'amendement CL 336 du rapporteur.

M. le rapporteur. C'est un amendement de caractère rédactionnel, où l'on a intégralement repris les observations du Conseil d'État.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Cet amendement est relatif à la création, très attendue, d'un fichier unique des interdits de gérer.

M. Alain Vidalies. Ce n'est pas une mince affaire ! Cette mission de service public est confiée au Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (CNGT), greffiers dont certains sont fonctionnaires et d'autres titulaires de charges. Ce CNGTC a-t-il lui-même un statut particulier ? Pourquoi l'a-t-on choisi pour gérer un fichier si important ? Ce choix est-il compatible avec le respect des principes de légalité et de neutralité ?

M. le rapporteur. Le CNGTC est évidemment investi d'une mission de service public. Je ne vois pas ce qui l'empêcherait de tenir un fichier unique des interdits de gérer. Mais j'ai entendu vos questions et je vais les regarder plus précisément. L'accès à ce fichier devrait, en tout cas, éviter que des personnes ne s'inscrivent au registre du commerce ou n'accomplissent des actes de commerce alors qu'elles sont interdites de gérer.

portant sur des données relatives aux infractions, condamnations ou mesures de sûreté, sauf ceux qui sont mis en œuvre par des auxiliaires de justice pour les besoins de leurs missions de défense des personnes concernées, doivent être mis en œuvre après autorisation de la CNIL. Les articles 26 et 27 de la loi du 6 janvier 1978 qui soumettent certains traitements de données à caractère personnel à autorisation délivrée par arrêté ministériel ou par décret en Conseil d'État, n'ont pas non plus vocation à s'appliquer.

M. Jean-Michel Clément. La création de ce fichier va entraîner une charge supplémentaire. Il en sera de même de l'armoire numérique sécurisée. Concrètement, qui va supporter ces frais ? Je suppose que c'est l'État.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Il me semble que cela relèverait plutôt des charges de gestion. D'autre part, nous sommes confrontés à un problème matériel très simple : lorsque quelqu'un veut immatriculer une société au registre du commerce, si le greffier n'a pas accès immédiatement à un fichier centralisé, il ne peut pas assurer l'effectivité de l'application des décisions de justice qui ont interdit à l'intéressé d'exercer.

Certains ont fait leur métier de ces créations de sociétés éphémères, dans le but de voler les clients, particuliers ou entreprises, en prenant des commandes et en encaissant des acomptes avant de cesser toute activité sans avoir acquitté de TVA. L'outil judiciaire est lent à réagir et à condamner à l'interdiction de gérer ceux qui se comportent de cette façon. En outre, nous n'avons pas les moyens de garantir l'effectivité de la décision. Nous ne pourrions pas régler tous les problèmes avec ce fichier, mais il nous permettra déjà de limiter le nombre des victimes de ces pratiques.

Quant aux questions posées par M. Vidalies, M. le rapporteur les examinera d'ici à la réunion que nous tiendrons au titre de l'article 88 de notre règlement.

La Commission adopte l'amendement CL 336.

Elle examine ensuite l'amendement CL 366 rectifié du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement a pour objet de permettre au secrétaire général du Comité interministériel de restructuration industrielle – CIRI – d'avoir accès au fichier national des interdits de gérer. Lui accorder un accès direct posait un problème. C'est la raison pour laquelle j'ai proposé qu'il s'adresse à des personnes habilitées, en l'espèce les personnels des services du ministère de la Justice, pour avoir accès à ces informations.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Nous avons tous connu, dans nos départements, des personnes qui s'étaient proposées pour reprendre des entreprises en difficulté et dont la qualité s'avérait *a posteriori* douteuse. D'où l'intérêt de permettre au CIRI d'accéder indirectement à ce fichier, pour éliminer ces candidats indésirables.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle adopte l'article 57 modifié.

Article 58 (supprimé)

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement de suppression CL 315 du président Jean-Luc Warsmann.

L'article 58 est ainsi supprimé.

Article 59

(art. L. 561-9 du code monétaire et financier)

Adaptation de dispositifs de lutte contre le blanchiment des capitaux

Sur le plan juridique, la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme comporte deux grandes dimensions : l'une répressive, tout d'abord, qui s'appuie sur l'incrimination pénale du blanchiment simple⁽¹⁾, autour de laquelle s'articulent le blanchiment aggravé, le blanchiment de trafic de stupéfiants et le blanchiment d'actes de terrorisme⁽²⁾ ; l'autre préventive, ensuite, à travers l'assujettissement de certaines professions à la détection d'actes juridiques, conçus et exécutés par leur entremise, susceptibles d'abriter une opération de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, ces informations devant être portées à la connaissance d'un service spécialisé (Tracfin).

En la matière, le droit national est largement inspiré de sources internationales (recommandations du groupe d'action financière internationale - GAFI – et directives européennes). La dernière directive communautaire sur le sujet, en date du 26 octobre 2005⁽³⁾, a été transposée par voie d'ordonnance. Depuis la publication de l'ordonnance n° 2009-104 du 30 janvier 2009, ratifiée par la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures, pas moins de quinze textes réglementaires différents ont vu le jour pour la mise en application des nouvelles dispositions insérées dans le code monétaire et financier.

Pour le secteur des assurances, le dispositif dérivé de la directive 2005/60/CE n'a vocation à s'appliquer qu'aux entreprises d'assurance-vie. Or, la France est le seul pays de l'Union européenne à en avoir étendu l'application aux entreprises d'assurance de dommages.

En application de l'article L. 561-2 du code monétaire et financier, ces entreprises d'assurance de dommages se trouvent donc dans l'obligation d'adopter des mesures de vigilance dès l'entrée en relation d'affaires avec le client alors même que, les assurances de dommages étant régies par le principe indemnitaire, le risque de blanchiment pour ce type de garanties ne peut être détecté lors de la souscription du contrat mais seulement lors de la phase de règlement du sinistre.

(1) Article 324-1 du code pénal.

(2) Articles 324-2 et 324-3, 222-38 et 421-1 du code pénal.

(3) Directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil relative à la prévention et à l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme.

En effet, si l'assuré reçoit en principe une indemnité dont le montant ne peut dépasser celui de son préjudice, il peut exister des cas de fraude, sous forme d'escroquerie au détriment de l'assureur, pendant la phase d'indemnisation lors de laquelle les entreprises d'assurances de dommages examinent d'ores et déjà, en cas de fraude identifiée, la possibilité d'une utilisation du contrat d'assurance aux fins de blanchiment, et font, en cas de doute, une déclaration à Tracfin.

Il est vrai que les entreprises d'assurance de dommages ont été exonérées de certaines dispositions relatives à l'identification et à la connaissance du client pour certains contrats et en fonction de seuils. Toutefois, dans le cas des autres contrats et au-delà des seuils, elles sont dans l'obligation d'obtenir de nombreux documents d'identification.

Afin de lever ces contraintes inutiles, les **1^o et 2^o de l'article** tendent à modifier l'article L. 561-9 du code monétaire et financier pour exonérer des obligations de vigilance prévues aux articles L. 561-5 et L. 561-6 du même code, les entreprises d'assurance de dommages réalisant les opérations relevant des branches 1 à 18 décrites par l'article R. 321-1 du code des assurances ⁽¹⁾.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« L'article 59 a pour objet d'alléger les charges qui pèsent sur les opérateurs économiques du fait de l'application de la législation contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

« D'une part, il dispense de l'application de ce dispositif de lutte anti-blanchiment les entreprises d'assurance de dommages, dans le respect des exigences du droit de l'Union ; d'autre part, il module l'intensité des mesures de vérification d'identité mises à la charge des prestataires de services de paiement en ligne, lorsque le risque de blanchiment est faible et qu'il n'existe pas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

« 1) S'agissant de l'énumération des opérations d'assurance pleinement assujetties aux obligations de vigilance.

« Le Conseil d'État relève que le nouveau 3^o du II de l'article L. 561-9 du code monétaire et financier, dans sa rédaction proposée, utilise les mots « branches tontinières ». Bien que d'utilisation courante dans le langage juridique et fréquemment employé par la Cour de cassation, le mot « tontine » n'a jamais été, à ce jour, utilisé par le législateur. De plus, il recouvre plusieurs acceptions, des opérations les plus simples aux montages juridico-financiers les plus complexes. Ainsi, aux fins d'éviter toute difficulté d'interprétation et dans un souci de sécurité juridique, il est suggéré, pour ce qui est précisément des opérations d'assurance, de substituer aux mots « ou ne relevant pas des branches tontinières » les mots « ou ne relevant pas des opérations comportant la constitution d'associations réunissant des adhérents en vue de capitaliser en commun leurs cotisations et de répartir l'avoir ainsi constitué soit entre les survivants, soit entre les ayants droit des décédés . »

(1) Les opérations d'assurance correspondant aux branches 20 à 26 décrites à l'article R. 321-1 du code des assurances sont écartées par le 1^o de l'article. Il s'agit des branches vie-décès, nuptialité-natalité, capitalisation, et des opérations portant sur la gestion de fonds collectifs, sur les assurances liées à des fonds d'investissement et sur toute opération à caractère collectif définie à la section 1 du chapitre I^{er} du titre IV du livre IV du code des assurances. Sont également écartées les branches portant sur les opérations tontinières qui désignent « toutes opérations comportant la constitution d'associations réunissant des adhérents en vue de capitaliser en commun leurs cotisations et de répartir l'avoir ainsi constitué soit entre les survivants soit entre les ayants droit des décédés » (branche 23).

Sans entamer en aucune façon le dispositif anti-blanchiment, ni remettre en cause les mesures de vigilance prises lors de la phase d'indemnisation, qui est la seule susceptible de donner lieu à la détection de fraudes motivées par le blanchiment, l'instauration d'un régime simplifié, allégé, et adapté aux spécificités de l'assurance de dommages en phase de souscription du contrat d'assurance libérera les quelque 45 000 entreprises françaises d'assurance de dommages – dont la plupart sont de petite taille ou des professionnels indépendants – de formalités et de procédures lourdes, complexes et inutiles au regard des objectifs de lutte contre le blanchiment des capitaux. Par la même occasion, les petites et moyennes entreprises assurées n'auront plus à produire des justificatifs qui sont inutiles lors de la souscription du contrat d'assurance et qui vont à l'encontre des efforts de simplification des démarches de souscription mis en œuvre par les assureurs.

Le **3° de l'article** s'inscrit dans la même logique. Il concerne, quant à lui, les mesures de vigilance imposées aux prestataires de services de paiement en ligne dans le cadre de la lutte contre le blanchiment de capitaux.

En application de l'article L. 561-2 du code monétaire et financier, les établissements de paiement sont, comme les entreprises d'assurance, tenus de respecter des obligations de vigilance à l'égard de leur clientèle ⁽¹⁾. Ils doivent donc, en application des articles L. 561-5 et L. 561-6 du même code, vérifier l'identité de leur client avant d'entrer en relation d'affaires avec lui ⁽²⁾, et recueillir des informations relatives à l'objet et à la nature de cette relation ⁽³⁾.

(1) *Le 1° bis de l'article L. 561-2 du code monétaire et financier mentionne en effet les établissements de paiement parmi les personnes assujetties aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme. L'article L. 522-1 du même code définit les établissements de paiement comme les personnes morales, autres que les établissements de crédit, qui fournissent à titre de profession habituelle les services de paiement qui sont mentionnés à l'article L. 314-1 du même code, et parmi lesquels on trouve « l'exécution d'opérations de paiement, lorsque le consentement du payeur est donné au moyen de tout dispositif de télécommunication, numérique ou informatique et que le paiement est adressé à l'opérateur du système ou du réseau de télécommunication ou informatique, agissant uniquement en qualité d'intermédiaire entre l'utilisateur de services de paiement et le fournisseur de biens ou services » (7° du II).*

(2) *Article L. 561-5 du code monétaire et financier : « 1. – Avant d'entrer en relation d'affaires avec leur client ou de l'assister dans la préparation ou la réalisation d'une transaction, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 identifient leur client et, le cas échéant, le bénéficiaire effectif de la relation d'affaires par des moyens adaptés et vérifient ces éléments d'identification sur présentation de tout document écrit probant ». En application de l'article R. 561-5 du même code, la vérification de l'identité du client s'opère dans les conditions suivantes :*

1° lorsque le client est une personne physique, par la présentation d'un document officiel en cours de validité comportant sa photographie (relevé des nom, prénoms, date et lieu de naissance de la personne, ainsi que de la nature, des dates et lieu de délivrance du document) ;

2° lorsque le client est une personne morale, par la communication de l'original ou de la copie de tout acte ou extrait de registre officiel datant de moins de trois mois constatant la dénomination, la forme juridique, l'adresse du siège social et l'identité des associés et dirigeants sociaux.

(3) *Article L. 561-6 du code monétaire et financier : « Avant d'entrer en relation d'affaires avec un client, les personnes mentionnées à l'article L. 561-2 recueillent les informations relatives à l'objet et à la nature de cette relation et tout autre élément d'information pertinent sur ce client. »*

Toutefois, ces obligations de vigilance sont assouplies lorsque le risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme paraît faible ⁽¹⁾ et dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État ⁽²⁾. Dans ce cas, il peut n'être procédé à la vérification de l'identité du client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif que pendant l'établissement de la relation d'affaires, et non avant son commencement.

Ces obligations de vigilance peuvent même être écartées, pour autant qu'il n'existe pas de soupçon, pour les clients ou les produits qui présentent un faible risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme ⁽³⁾, et dans des conditions définies par décret en Conseil d'État ⁽⁴⁾.

À l'inverse, ces obligations de vigilance peuvent être renforcées à raison de la nature ou du montant des opérations en cause. Ainsi, l'article R. 561-10 du code monétaire et financier précise que, même en l'absence de soupçon que l'opération pourrait participer au blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, il doit être procédé à l'identification du client occasionnel et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif ainsi qu'à la vérification des éléments d'identification, avant de réaliser l'opération ou de prêter assistance à sa préparation ou à sa réalisation, lorsque le montant de l'opération ou des opérations liées excède 15 000 euros.

En l'état actuel du droit, sauf à ce que l'opération corresponde aux cas précis définis par décret dans lesquels les obligations de vigilance peuvent être assouplies voire écartées, et qui ne coïncident que rarement avec les opérations de paiement en ligne, un prestataire de services de paiement en ligne doit donc être en mesure, avant la réalisation d'une ou plusieurs opérations de paiement, d'identifier son client et de vérifier son identité par la présentation d'un document écrit probant. Concrètement, le client doit adresser au prestataire la copie certifiée d'un document d'identité avant l'opération de paiement. Une telle contrainte rend l'offre de services de paiement en ligne peu attractive pour les potentiels clients qui recherchent un service simple et facilement accessible.

Le 3° de l'article propose donc de dispenser les prestataires de services de paiement en ligne de l'obligation de vérifier l'identité de leur client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif de la relation d'affaires lorsque l'opération de paiement en cause est de faible montant et lorsque, sauf soupçon, le risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme paraît faible. Cet assouplissement est d'autant plus justifié que les prestataires de services de paiement en ligne sont le plus souvent adossés à des établissements de crédit eux-mêmes soumis à des obligations strictes.

(1) Article L. 561-5, II, du code monétaire et financier.

(2) Article R. 561-6 du code monétaire et financier.

(3) Article L. 561-9, II, du code monétaire et financier.

(4) Voir notamment l'article R. 561-16 du code monétaire et financier.

Il est renvoyé à un décret en Conseil d'État pour définir les conditions précises de cette dispense de vérification systématique, notamment les produits et montants visés ainsi que les catégories des personnes mentionnées à l'article L. 561-2 du code monétaire et financier qui pourront bénéficier du dispositif d'allègement.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« 2) Pour ce qui est de l'allègement de l'obligation de vigilance mise à la charge des prestataires de services de paiement en ligne.

« Le Conseil d'État relève que, le nouveau III qu'il est proposé d'ajouter à l'article L. 561-9 du code monétaire et financier, a une portée très large et qu'il est susceptible d'être appliqué à l'ensemble des personnes mentionnées à l'article L. 561-2 du même code. Dans ce contexte, le renvoi à un décret en Conseil d'État risquerait d'être regardé comme étant insuffisamment encadré et la mesure projetée pourrait être considérée comme excédant les dérogations autorisées par le droit de l'Union européenne.

« Par suite, il est suggéré de revenir à la volonté exprimée dans son rapport par l'auteur de la proposition de loi et de rédiger comme suit le nouveau III ajouté à l'article L. 561-9 :

« III. - Lorsque le risque de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme paraît faible, les personnes mentionnées aux 1° et 1°bis de l'article L. 561-2 peuvent, lorsqu'elles effectuent des prestations de services de paiement en ligne, dans des conditions et pour les catégories d'entre elles fixées par décret en Conseil d'État, pour autant qu'il n'existe pas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, ne pas vérifier l'identité de leur client et, le cas échéant, du bénéficiaire effectif de la relation d'affaires, par dérogation aux dispositions du I de l'article L. 561-5. » »

Afin de tenir compte des observations du Conseil d'État, votre rapporteur a fait adopter un amendement limitant le champ des personnes mentionnées à l'article L. 561-2 du code monétaire et financier qui sont susceptibles de proposer des services de paiement en ligne, aux seuls établissements de crédit et de paiement mentionnés au 1° et au 1° bis de ce même article.

Sans affaiblir le dispositif de lutte contre le blanchiment, cette mesure d'assouplissement contribuera à rendre l'offre de services de paiement en ligne plus simple et donc plus attractive. Ce marché s'en trouvera dynamisé et les prestataires de services de paiement en ligne opérant aujourd'hui depuis l'étranger seront susceptibles de s'établir en France ou d'y rapatrier des activités qu'ils avaient délocalisées. Il en résultera un effet doublement bénéfique. D'une part, l'offre sera diversifiée et la concurrence renforcée sur le marché des paiements en ligne. D'autre part, les services de paiement en ligne rapatriés seront soumis au dispositif national de lutte contre le blanchiment, ce qui permettra aux autorités et notamment à Tracfin, de mieux détecter les fraudes.

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 337 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'article 59 a pour objet d'adapter, conformément à une recommandation du Conseil d'État, les charges pesant sur les opérateurs économiques du fait de l'application du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme, ce en dispensant les entreprises d'assurances de dommages de l'application de certains éléments de ce dispositif.

En écartant du champ de cette mesure d'allègement les entreprises ayant des activités d'assurance relevant des branches 20 à 26 décrites à l'article R. 321-1 du code des assurances, l'article 59 vise les « branches tontinières ». Bien que d'utilisation courante dans le langage juridique et fréquemment employé par la Cour de cassation, le mot « tontine » n'est guère plus utilisé par le législateur. En outre, il recouvre plusieurs acceptions allant des opérations les plus simples aux montages juridico-financiers les plus complexes. C'est la raison pour laquelle, dans un souci de clarté et de sécurité juridique, je vous propose d'explicitier la notion de « branches tontinières » en lui substituant la définition des opérations tontinières donnée à la 23^e branche de l'article R. 321-1.

M. le président Jean-Luc Warsmann. C'est un amendement de clarification rédactionnelle. Sur le fond, nous sommes dans un cas de surtransposition de la directive européenne visant à lutter contre le blanchiment. Certes, l'assurance-vie est un outil potentiel de blanchiment, mais non les assurances relatives aux logements ou aux automobiles. Or la France avait étendu à l'ensemble du secteur de l'assurance des dispositions qui n'avaient pas d'intérêt sur ce point précis.

La Commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL 338 du même auteur.

M. le rapporteur. Par cet amendement, nous restreignons le champ d'application de la mesure d'assouplissement qui est proposée pour le limiter aux seules catégories de personnes mentionnées aux 1^o et 1^o bis de l'article L. 561-2 du code monétaire et financier.

La Commission adopte l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 59 modifié.

Après l'article 59

La Commission est saisie d'un amendement CL 45 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. L'article L. 561-15 du code monétaire et financier précise le champ de l'obligation déclarative à la cellule de renseignement financier. Sa rédaction actuelle pourrait laisser penser que la déclaration porte sur toute infraction passible d'une peine d'emprisonnement supérieure à un an. En fait, c'est le blanchiment du produit d'une telle infraction qui doit être déclaré à Tracfin, et non l'infraction elle-même.

M. le rapporteur. Avis défavorable, pour deux raisons.

Premièrement, il n'est pas sûr que le législateur ait entendu restreindre l'obligation de déclaration de soupçon à Tracfin aux cas où les sommes ou les opérations en cause proviennent uniquement du blanchiment. Il a plutôt souhaité viser, d'une part les sommes qui participent au financement du terrorisme, et d'autre part celles qui proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an. Si nous restreignons le champ de l'obligation aux seuls cas où l'on soupçonne que les sommes participent au financement du terrorisme ou proviennent du blanchiment, nous risquons de réduire par trop la portée de cette obligation et d'encourager des comportements frauduleux – notamment la fraude fiscale.

D'autre part, d'un point de vue rédactionnel, si l'on voulait substituer la notion au demeurant incertaine de « blanchiment » à celle d'« infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an », il faudrait, après le mot : « proviennent », non pas insérer les mots : « du blanchiment », mais remplacer les mots : « d'une infraction passible d'une peine privative de liberté » par les mots : « du blanchiment ».

La Commission rejette l'amendement.

Article 59 bis (nouveau)

(art. L. 561-21 du code monétaire et financier)

Possibilité pour les professionnels du chiffre d'échanger des informations sur une déclaration de soupçon

Cet article permet aux professionnels du chiffre (experts comptables, commissaires aux comptes), assujettis au dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, d'utiliser, entre eux ou avec les professions du droit, la faculté d'échanges d'informations sur une déclaration de soupçon concernant un même client et une même opération.

Il s'agit ainsi de couvrir les cas dans lesquels des professionnels assujettis ont connaissance en amont et en aval d'une même opération pour un même client. C'est fréquemment le cas des experts comptables et des commissaires aux comptes qui, dans le cadre de leur activité, ont simplement connaissance d'opérations sans « intervenir dans une transaction ».

Cette modification devrait contribuer à renforcer l'efficacité du dispositif préventif, et la mobilisation du secteur non financier dans celui-ci.

*

* *

Elle examine ensuite l'amendement CL 171 de M. Guy Geoffroy.

M. le rapporteur. Avis favorable. Cet amendement va permettre aux professionnels du chiffre, experts-comptables et commissaires aux comptes, d'échanger entre eux ou avec les professions du droit des informations sur une déclaration de soupçon concernant un même client et une même opération. Une telle mesure serait de nature à renforcer l'efficacité du dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme.

La Commission adopte l'amendement.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À LA SIMPLIFICATION DU DROIT DE PLUSIEURS SECTEURS D'ACTIVITÉ DÉTERMINÉS

CHAPITRE I^{ER}

Simplification du droit dans le secteur agricole

Article 60

(art. L. 426-7 du code de l'environnement)

Amélioration de la procédure d'indemnisation des dégâts causés par le gibier

Lors d'une chasse, il arrive que le gibier, en particulier le grand gibier, cause des dommages aux cultures et aux récoltes des exploitants agricoles. Dans ce cas, ces derniers peuvent demander à être indemnisés sur le fondement du droit de la responsabilité civile. Deux procédures leur sont ouvertes : une procédure contentieuse et une procédure non contentieuse.

En application de l'article L. 426-6 du code de l'environnement, la procédure contentieuse d'indemnisation des dégâts causés par le gibier relève des tribunaux de l'ordre judiciaire, et plus précisément des tribunaux d'instance. L'article L. 426-7 du même code ajoute que les actions en réparation des dommages subis se prescrivent par six mois à partir du jour où les dégâts ont été commis.

Mais parallèlement à cette procédure contentieuse, l'article L. 426-1 organise une procédure non contentieuse d'indemnisation « en cas de dégâts causés aux cultures ou aux récoltes agricoles soit par les sangliers, soit par les autres espèces de grand gibier provenant d'une réserve où ils font l'objet de reprise ou d'un fonds sur lequel a été exécuté un plan de chasse ». Dans ce cas, l'exploitant agricole qui a subi un dommage nécessitant une remise en état ou entraînant un préjudice de perte agricole peut en réclamer l'indemnisation à la

fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs, dès lors que le montant des dommages est supérieur à un certain seuil ⁽¹⁾.

En application de l'article L. 426-4 du code de l'environnement, cette procédure d'indemnisation amiable laisse subsister le droit de l'exploitant agricole d'engager la responsabilité civile du responsable des dommages en exerçant une action sur le fondement de l'article 1382 du code civil.

Néanmoins, dans les faits, le droit des exploitants agricoles d'intenter une action en justice parallèlement à l'indemnisation amiable peut ne devenir que purement théorique. En effet, la prescription de cette action est brève (six mois à compter du jour de réalisation du dommage) et la procédure non contentieuse s'étale souvent sur une durée relativement longue. Cette procédure passe par des phases de déclaration, d'estimation du dommage et de traitement administratif. Le montant de l'indemnité fixé par la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs peut être contesté : il devra alors être déterminé par la commission départementale compétente en matière de chasse et de faune sauvage dont la décision est susceptible d'appel devant la Commission nationale d'indemnisation des dégâts de gibier ⁽²⁾. À l'issue de la procédure non contentieuse, le délai de six mois ouvert pour engager une procédure contentieuse est souvent écoulé. Ainsi, en cas d'indemnisation seulement partielle au terme de la procédure d'indemnisation amiable, les exploitants victimes risquent de ne pas pouvoir obtenir d'indemnisation complémentaire devant les tribunaux d'instance, l'action étant prescrite. C'est la raison pour laquelle les exploitants agricoles qui engagent une procédure non contentieuse engagent également, à titre conservatoire, une procédure contentieuse, sans attendre l'issue de la première procédure.

Afin de remédier à cet état du droit qui aboutit soit à priver les exploitants agricoles du droit d'agir en justice soit à priver la procédure d'indemnisation amiable de son intérêt et de son efficacité, l'article ajoute un second alinéa à l'article L. 426-7 du code de l'environnement, relatif à la prescription des actions en réparation des dommages causés aux cultures et aux récoltes. Ce nouvel alinéa fait de la saisine de la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs aux fins d'indemnisation amiable une cause de suspension du délai de prescription de ces actions en réparation. Il prévoit en outre que ce délai recommence à courir, pour une durée qui ne peut être inférieure à un mois, à compter de la date à laquelle a été notifiée une décision non contestée ou définitive rendue dans le cadre de la procédure non contentieuse ⁽³⁾.

(1) Article L. 426-3 du code de l'environnement renvoyant à un décret en Conseil d'État qui, codifié à l'article R. 426-11 du même code, fixe le montant minimal susceptible de donner lieu à indemnisation amiable à 76 euros avant abattement.

(2) Article L. 426-5 du code de l'environnement.

(3) Il s'agit d'adapter le principe énoncé en droit commun par l'article 2238 du code civil qui prévoit que « la prescription est suspendue à compter du jour où, après la survenance d'un litige, les parties conviennent de recourir à la médiation ou à la conciliation ou, à défaut d'accord écrit, à compter du jour de la première réunion de médiation ou de conciliation », et que « le délai de prescription recommence à courir, pour une

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Afin de donner un point de départ incontestable à la prolongation, prévue à l'article L. 462-7 du code de l'environnement, du délai de recours contentieux au terme de la suspension de la période de prescription applicable à l'action en réparation des dégâts causés par le grand gibier, il serait préférable de réécrire la fin du texte de la manière suivante : « Il recommence à courir, pour une durée qui ne peut être inférieure à un mois, à compter de la date à laquelle la fédération départementale ou interdépartementale des chasseurs, ou, en cas de désaccord, la commission départementale compétente en matière de chasse et de faune sauvage, ou, en cas d'appel, la Commission nationale d'indemnisation des dégâts de gibier, notifie la décision d'indemnisation. » »

L'aménagement d'une telle cause de suspension du délai de prescription de l'action en réparation des dommages causés aux cultures et aux récoltes par le gibier aura le triple intérêt de préserver le droit d'agir en justice des exploitants agricoles, de leur éviter d'engager à titre conservatoire une procédure contentieuse parallèlement à la procédure non contentieuse et de renforcer ainsi l'attractivité de la procédure d'indemnisation amiable.

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 339 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 60 **modifié**.*

Article 61

(art. 260 du code général des impôts)

**Simplification des modalités d'option pour la taxation
à la TVA des revenus fonciers tirés des baux de biens ruraux**

Les baux ruraux obéissent à un régime exorbitant du droit commun des baux dont les particularités sont motivées par la spécificité de l'activité d'exploitant agricole. Le statut du fermage qui, en application de l'article L. 411-1 du code rural et de la pêche maritime, régit toute mise à disposition à titre onéreux d'un immeuble à usage agricole en vue de l'exploiter pour y exercer une activité agricole, est un droit spécial de caractère impératif qui répond à des objectifs sociaux, économiques et professionnels précis.

Néanmoins, malgré ses caractéristiques propres, le régime des baux ruraux, comme tous les baux, prévoit pour le bailleur comme pour le preneur à bail un certain nombre de droits et d'obligations. Parmi les obligations pesant sur le bailleur, figurent celles de garantir au preneur à bail la jouissance paisible des terres et bâtiments à usage agricole loués, de le garantir contre les troubles de droit émanant d'un tiers, de l'informer des risques technologiques et naturels, de lui verser une indemnité en cas de dégradation du bien loué, de procéder aux grosses

réparations voire de reconstruire un bâtiment détruit par cas fortuit ou encore de payer l'impôt foncier.

Comme le plus souvent en matière de fiscalité des loyers, les revenus tirés par le bailleur de la location de terres et bâtiments d'exploitation à usage agricole sont en principe taxés dans la catégorie des revenus fonciers.

Toutefois, sur ce point comme sur beaucoup d'autres, le droit des baux ruraux présente quelques spécificités. L'article 260 du code général des impôts prévoit en effet en son 6° que peuvent, sur leur demande, acquitter la taxe sur la valeur ajoutée les personnes qui donnent en location, en vertu d'un bail enregistré, des terres et bâtiments d'exploitation à usage agricole. L'intérêt pour le bailleur d'opter pour l'assujettissement des baux de biens ruraux à la taxe sur la valeur ajoutée consiste en ce qu'il peut alors récupérer la taxe sur la valeur ajoutée acquittée pour la réalisation de travaux sur les immeubles (terres et bâtiments) à usage agricole qui sont loués.

L'option pour la taxation à la taxe sur la valeur ajoutée des baux de biens ruraux est néanmoins soumise à plusieurs conditions :

- 1) il doit s'agir d'un bail à durée limitée : les baux ruraux à vie ou à durée illimitée sont exclus de cette option car ils sont assimilés à des ventes ⁽¹⁾ ;
- 2) il faut que le preneur soit redevable de la taxe sur la valeur ajoutée ⁽²⁾ ;
- 3) il faut que le bail soit enregistré ⁽³⁾.

Cette dernière condition apparaît aujourd'hui inutile et injustifiée. En effet, alors que la conclusion des baux ruraux à vie ou à durée illimitée demeure soumise à la formalité de l'enregistrement en application du 4° de l'article 635 du code général des impôts, celle des baux ruraux à durée limitée a été affranchie de l'obligation d'enregistrement par l'article 12 de la loi de finances rectificative pour 1998 n° 98-1267 du 30 décembre 1998. Le 11° du E de cet article 12 a en effet abrogé l'article 736 du code général des impôts qui imposait alors d'enregistrer les baux écrits à durée limitée d'immeubles ruraux.

Autrement dit, alors même qu'a été supprimée l'obligation d'enregistrer les contrats de location de terres et bâtiments d'exploitation à usage agricole lors de leur conclusion, les bailleurs sont aujourd'hui tenus de procéder à cet enregistrement s'ils souhaitent bénéficier de l'option pour la taxation des revenus locatifs à la taxe sur la valeur ajoutée. Dès lors, la formalité de l'enregistrement des baux ruraux à durée limitée n'est accomplie par les bailleurs de biens ruraux

(1) Article 635, 4°, du code général des impôts.

(2) Article 260, 6°, du code général des impôts : « L'option ne peut être exercée que si le preneur est redevable de la taxe sur la valeur ajoutée et elle s'applique à tous les baux conclus par un même bailleur avec des agriculteurs répondant à cette condition ».

(3) Article 260, 6°, du code général des impôts.

qu'aux seules fins de l'exercice de l'option prévue par le 6° de l'article 260 du code général des impôts.

Afin de simplifier les modalités d'exercice par les bailleurs de biens ruraux de l'option pour la taxation de leurs revenus fonciers à la taxe sur la valeur ajoutée, l'article supprime la référence faite par le 6° de l'article 260 du code général des impôts à la condition d'enregistrement du bail.

S'il est vrai que la suppression de la condition d'enregistrement des baux ruraux à durée limitée pour le bénéfice de la taxation des revenus fonciers à la taxe sur la valeur ajoutée présente un coût budgétaire dans la mesure où l'enregistrement conduit à la perception d'un droit fixe de 25 euros, ce coût sera léger compte tenu du nombre relativement faible de baux ruraux concernés. Ce coût minime doit par ailleurs être apprécié à l'aune de l'allègement des démarches administratives que la suppression de la condition d'enregistrement représente pour les bailleurs de biens ruraux.

*
* *

La Commission est saisie d'un amendement CL 139 de M. Jean-Michel Clément visant à supprimer l'article.

M. Jean-Michel Clément. Cet article ne vise pas à simplifier le droit, mais à permettre une extension de la possibilité de bénéficier de la TVA sans enregistrement du bail rural.

Certes, il arrive que l'on se heurte à un contrôle tatillon et que les délais ne soient pas toujours respectés, mais il est dommage que cet article, tel qu'il est rédigé, rende inutile un enregistrement dont l'intérêt juridique est réel. Par définition, enregistrer, c'est aussi donner date certaine à un acte. Il eût été plus pertinent d'écrire que l'assujettissement à la TVA était possible dans tous les cas, sans évacuer la question de l'enregistrement. J'ai l'impression d'une petite maladresse de rédaction.

M. le rapporteur. S'il y a un problème de rédaction, je veux bien réétudier la question dans le cadre de la réunion prévue à l'article 88 de notre règlement. Mais l'esprit de l'article 61 est de permettre de bénéficier de l'option pour la taxation à la TVA sans lier cet avantage à l'obligation d'enregistrement. Je rappelle, en outre, que toute personne qui le souhaite peut faire enregistrer un bail. Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement CL 139.

Puis elle adopte l'article 61 sans modification.

Article 62

(art. L. 233-3, L. 351-4 et L. 666-1 du code rural et de la pêche maritime)

Simplification et clarification de procédures agricoles

Cet article de la proposition de loi vise à clarifier et simplifier diverses procédures qui sont applicables en matière agricole et qui sont des sources de lourdeur ou d'insécurité juridique en raison des ambiguïtés ou des lacunes textuelles.

En matière d'élevage, la commercialisation de la production animale peut intervenir dans des centres de rassemblement, et notamment sur des marchés aux bestiaux. En application de l'article L. 233-3 du code rural et de la pêche maritime, ces centres de rassemblement doivent être agréés par l'autorité administrative pour la détention, la mise en circulation et la commercialisation des animaux. Pour y avoir accès, les opérateurs commerciaux qui détiennent, mettent en circulation ou commercialisent des animaux doivent avoir déposé une déclaration auprès de l'autorité administrative qui leur délivre un numéro d'enregistrement⁽¹⁾. Mais ces centres de rassemblement sont également accessibles aux éleveurs qui, en tant que détenteurs professionnels d'animaux, sont enregistrés par ailleurs⁽²⁾ et n'ont donc pas à solliciter un nouvel enregistrement pour le seul besoin d'accéder à ces centres.

Toutefois, la rédaction actuelle de la seconde phrase de l'alinéa 2 de l'article L. 233-3 du code rural et de la pêche maritime, qui prévoit que « l'accès aux centres de rassemblement est réservé aux opérateurs » enregistrés après déclaration, tend, au prix d'une interprétation stricte et littérale, à laisser penser que les éleveurs n'auraient pas accès aux centres de rassemblement s'ils ne procédaient pas, eux aussi, à une déclaration auprès de l'autorité administrative et n'étaient donc pas enregistrés comme opérateurs commerciaux.

Le 1^o de l'article clarifie donc la rédaction de l'article L. 233-3 du code rural et de la pêche maritime de façon à ce qu'il ne soit plus suggéré que l'accès

(1) Article L. 233-3, alinéa 2, du code rural et de la pêche maritime.

(2) L'article L. 234-1 du code rural et de la pêche maritime dispose en son I que « les détenteurs professionnels d'animaux appartenant à des espèces dont la chair et les produits doivent être livrés au public en vue de leur consommation sont tenus de déclarer leur élevage » et que « le préfet est chargé d'organiser l'immatriculation des élevages ». Le II du même article ajoute que « tout propriétaire ou détenteur d'animaux appartenant à des espèces dont la chair ou les produits doivent être cédés en vue de la consommation doit tenir un registre d'élevage régulièrement mis à jour sur lequel il recense chronologiquement les données sanitaires, zootechniques et médicales relatives aux animaux élevés ». Les modalités de tenue de ce registre sont définies par l'arrêté ministériel du 5 juin 2000 relatif au registre d'élevage.

L'article L. 212-12-1 du code rural et de la pêche maritime prévoit en outre que « pour assurer le suivi statistique et administratif des animaux dont l'identification est obligatoire [...] et pour permettre d'identifier leurs propriétaires, les données relatives à l'identification de ces animaux, le nom et l'adresse de leurs propriétaires successifs et la mention de l'exécution des obligations administratives auxquelles ces derniers sont astreints peuvent être enregistrés dans un fichier national et faire l'objet d'un traitement automatisé dans les conditions fixées par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ».

aux centres de rassemblement est exclusivement réservé aux opérateurs commerciaux enregistrés à cette fin. La seconde phrase de l'alinéa 2 de cet article L. 233-3 est rédigée de telle sorte que l'enregistrement prévu dans la première phrase ne conditionne que l'accès des opérateurs commerciaux qui ne seraient pas par ailleurs déclarés comme éleveurs.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Cet article vise aussi à clarifier la portée du deuxième alinéa de l'article L. 233-3 du même code en précisant que l'obligation d'enregistrement conditionne l'accès des seuls opérateurs commerciaux aux centres de rassemblement et n'est pas applicable aux détenteurs professionnels d'animaux. Ces derniers étant tenus de déclarer leur élevage au préfet en application de l'article L. 234-1 du même code, ils peuvent également accéder à ces centres sans avoir à solliciter l'enregistrement prévu à l'article L. 233-3. »

Afin de tenir compte des observations du Conseil d'État, votre rapporteur a fait adopter par votre Commission un amendement de clarification précisant expressément que l'enregistrement prévu à l'article L. 233-3 du code rural et de la pêche maritime n'est pas exigé des éleveurs, détenteurs professionnels d'animaux enregistrés en application de l'article L. 234-1 du même code.

En matière de procédures collectives, la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adaptation de l'exploitation agricole à son environnement économique et social a étendu aux agriculteurs l'essentiel du droit des procédures collectives ⁽¹⁾, en ménageant toutefois quelques spécificités.

Parmi celles-ci figure la procédure de règlement amiable agricole. Créée par la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises, cette procédure est destinée à prévenir et à régler les difficultés financières des exploitations agricoles ⁽²⁾. Elle peut être engagée à la demande de l'exploitant ou de l'un de ses créanciers dès que des difficultés financières sont prévisibles ou apparues. Le président du tribunal de grande instance nomme alors un conciliateur qui aura pour mission de favoriser le règlement de la situation financière de l'exploitation agricole par la conclusion d'un accord amiable entre le débiteur et ses principaux créanciers sur des délais de paiement ou des remises de dettes.

Alors que cette procédure est le pendant de la procédure de conciliation prévue par le code de commerce ⁽³⁾, et que cette dernière prévoit que les créanciers qui seraient des administrations financières, des organismes de sécurité sociale, des institutions gérant le régime d'assurance chômage ou encore des institutions de protection sociale et de retraites complémentaires peuvent consentir des cessions de rang de privilège ou d'hypothèque ou l'abandon de ces sûretés ainsi

(1) Articles L. 351-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime.

(2) Article L. 351-1, alinéa 1^{er}, du code rural et de la pêche maritime.

(3) Articles L. 611-4 et suivants du code de commerce.

que des remises de dettes ⁽¹⁾ dans les conditions fixées dans le cadre de la procédure de sauvegarde ⁽²⁾, une telle faculté n'est pas expressément prévue pour la procédure de règlement amiable agricole.

Il résulte de ce silence des textes que plusieurs commissions des chefs des services financiers et des représentants des caisses de sécurité sociale (CCSF), qui ont compétence pour examiner des demandes de délais de paiement et d'abandons de passifs fiscaux et sociaux ⁽³⁾ formulées par des entreprises en difficulté, se sont déclarées incompétentes lorsque ces demandes étaient présentées par des conciliateurs nommés dans le cadre de procédures de règlement amiable agricole. Le refus d'examiner ces demandes est fondé sur le fait que le champ de compétence des CCSF défini par les textes n'inclut pas la procédure de règlement amiable agricole.

Le **2° de cet article** vise à combler cette lacune rédactionnelle en ajoutant un alinéa à l'article L. 351-4 du code rural et de la pêche maritime, relatif à la procédure de règlement amiable agricole.

Ce nouvel alinéa prévoit expressément la possibilité pour les administrations financières, les organismes de sécurité sociale, les institutions gérant le régime d'assurance chômage et les institutions de protection sociale et de retraites complémentaires de consentir des remises de dettes, des cessions de rang de privilège ou d'hypothèque ou l'abandon de sûretés, dans les mêmes conditions que celles fixées pour la procédure de sauvegarde.

Alignant la procédure de règlement amiable agricole sur la procédure de conciliation applicable aux entreprises commerciales, cette modification rédactionnelle contribuera à faciliter le règlement des difficultés rencontrées par les exploitations agricoles, dans le cadre d'une procédure préventive qui intervient avant la cessation des paiements.

*

* *

La Commission examine les amendements identiques CL 396 de la commission des Affaires économiques et CL 140 de M. Jean-Michel Clément, ainsi que l'amendement CL 340 du rapporteur, pouvant faire l'objet d'une présentation commune.

M. Jean-Michel Clément. Nous ne voyons pas en quoi les alinéas 2 et 3 de l'article vont dans le sens de la simplification.

M. le rapporteur. L'amendement rédactionnel CL 340, que j'ai déposé afin d'éclairer le sens de ces dispositions, devrait répondre à vos interrogations.

(1) Article L. 611-7 du code de commerce.

(2) Article L. 626-6 du code de commerce.

(3) Impôts, taxes, cotisations de sécurité sociale, d'assurance maladie et d'assurance chômage.

En son état actuel, l'article L. 233-3 du code rural et de la pêche laisse croire que l'accès aux centres de rassemblement est réservé aux seuls opérateurs commerciaux enregistrés, à l'exclusion des éleveurs. En réalité, ces derniers, détenteurs professionnels d'animaux au sens de l'article 234-1 du même code, sont tenus de déclarer leur élevage au préfet. Ils reçoivent alors une immatriculation qui leur donne accès aux centres de rassemblement, sans qu'ils aient besoin de solliciter l'enregistrement prévu à l'article L. 233-3.

Les amendements CL 396 et CL 140 sont retirés.

La Commission adopte ensuite l'amendement CL 340 du rapporteur.

Puis elle en vient à l'amendement CL 141 de M. Jean-Michel Clément.

M. Jean-Michel Clément. La disposition figurant à l'alinéa 5 ne doit pas concerner les dettes de TVA.

M. le rapporteur. Cette disposition est pourtant particulièrement bienvenue. Il s'agit, en matière de remise de dettes, d'aligner le régime applicable aux agriculteurs sur le régime général établi par le code de commerce. Pourquoi les entreprises agricoles devraient-elles être soumises à des règles plus restrictives ? Un règlement amiable agricole devrait pouvoir être l'occasion de consentir des remises de dette, y compris en matière de TVA.

M. Jean-Michel Clément. Je conçois qu'en matière de règlement amiable agricole, un même dispositif doive s'appliquer aux commerçants et aux agriculteurs : ces derniers étaient, en effet, contraints de passer par un redressement judiciaire pour bénéficier de remises de dettes. Cela étant, la question des dettes de TVA me semble plus suspecte.

M. le rapporteur. C'est pourtant bien l'objet de l'article 62 : établir une seule règle pour les artisans, commerçants et agriculteurs.

Avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite les amendements identiques CL 397 de la commission des Affaires économiques et CL 142 de M. Jean-Michel Clément.

M. Michel Raison, rapporteur pour avis de la commission des Affaires économiques. L'alinéa 6 tend à autoriser, dans la limite d'une certaine quantité, la vente directe de céréales par leurs producteurs à un éleveur, par exemple. En l'état actuel du droit, une telle vente doit passer par un organisme collecteur agréé, qui établit l'état des stocks et prélève deux taxes destinées à financer la recherche.

La disposition proposée vise à donner plus de liberté au commerce de céréales, mais cette liberté existe déjà puisque des dérogations sont prévues pour de tout petits tonnages. En outre, un céréalier peut parfaitement livrer directement

un éleveur tout en confiant la facturation à un organisme collecteur. Il est également possible de vendre les céréales sur pied.

Il me semble périlleux de s'engager dans la voie d'une plus grande liberté, même pour des quantités limitées – d'autant que des décrets pourraient être pris ensuite pour relever le plafond. C'est pourquoi la commission des Affaires économiques a adopté un amendement tendant à supprimer l'alinéa 6.

M. Jean-Michel Clément. Dans ce domaine, la principale simplification a déjà eu lieu, avec la suppression d'un document administratif – certes peu utile – concernant les titres de transport. Quant au système de déclaration administrative par les organismes collecteurs, il est parfaitement huilé. Pourquoi le remettre en cause, alors même qu'un nombre de plus en plus réduit d'exploitants produit des quantités de plus en plus importantes de céréales ? Enfin, le contrôle des stocks à l'échelle européenne – une des préoccupations du G 20 – implique une connaissance exacte des stocks à l'intérieur de notre pays.

M. Michel Raison, rapporteur pour avis. J'ajoute que, s'il était encore très difficile, il y a quelques années, de devenir organisme collecteur agréé, il suffit désormais d'une simple déclaration pour qu'un céréalier le devienne et établisse lui-même la facturation. Ainsi, au fil des ans, ce type de transaction a fait l'objet de toutes les simplifications nécessaires.

M. Charles de La Verpillière. Je suis favorable à ces amendements. Si Turgot voulait établir la liberté du commerce des grains, c'est en fait l'inverse qui s'est produit : la III^e République finissante a créé un office du blé et, aujourd'hui, les organismes collecteurs agréés détiennent un monopole sur les transactions, même si le système a été assoupli.

La proposition de loi prévoit d'y déroger pour de petites quantités, mais je considère que ce serait une erreur. Les céréales sont toujours, et même de plus en plus, des denrées alimentaires d'importance stratégique. Le suivi statistique de leur production doit être maintenu, d'autant qu'il permet un pilotage fin de la politique agricole commune et facilite l'établissement de l'impôt. Tout cela implique l'intervention d'organismes agréés.

L'autorisation de vendre directement de petites quantités serait de surcroît une fausse simplification puisqu'il faudrait, pour des raisons fiscales, imposer la tenue de carnets d'acquits.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Lorsqu'il s'est prononcé au sujet de la proposition de loi, le Conseil d'État a jugé excessivement lourde notre réglementation du commerce des céréales. Cette réglementation, très ancienne, est-elle encore adaptée ? À l'origine, elle visait à lutter contre les famines en établissant un état très précis des stocks, non seulement dans les exploitations, mais aussi chez les intermédiaires ou dans des organismes publics. Or la famine n'est plus, du moins pour l'instant, une menace à laquelle l'Europe craint d'être confrontée.

L'alinéa 6 vise donc à permettre à des éleveurs d'acquérir des céréales localement sans passer par un intermédiaire. Son adoption n'entraînerait pas une moindre connaissance des stocks puisque chaque producteur resterait tenu d'établir sa propre comptabilité. De plus, le commerce de céréales ne serait pas délivré de toute contrainte : un arrêté du ministre de l'Agriculture pourrait établir un dispositif de traçabilité et fixer les quantités pouvant être vendues directement. Enfin, toutes les taxes dues sur les transactions devraient être acquittées dans les conditions habituelles.

M. Michel Raison, rapporteur pour avis. Si vraiment le commerce de céréales souffre de lourdeurs administratives, l'adoption de cet article n'y changerait rien, puisque, dans un premier temps du moins, la vente directe ne pourrait porter que sur quelques tonnes.

La question n'est pas de savoir si notre pays pourrait connaître une famine, mais si le marché des céréales doit rester organisé, afin de ne pas connaître le sort de secteurs comme les fruits et légumes ou l'élevage bovin qui, justement, pâtissent de leur désorganisation. Organiser, cela signifie mieux adapter l'offre à la demande, ce qui est plus simple dans le cas des céréales, faciles à stocker.

Il est préférable de ne pas mettre le doigt dans l'engrenage et de ne pas prendre le risque de déstabiliser la filière, d'autant qu'elle a déjà bénéficié de simplifications. Dès lors que le producteur serait de toute façon obligé de tenir un état de ses stocks, mieux vaut pour lui se déclarer en tant qu'organisme collecteur : il pourra ainsi pratiquer la vente directe.

Mme Brigitte Barèges. J'abonde dans ce sens : de grâce, cessons de compliquer la vie des agriculteurs ! Ils vivent un moment difficile et nous devons les aider. Ne répétons pas l'erreur commise avec la dérégulation du marché du lait, dont nous payons aujourd'hui les conséquences !

M. Jean-Michel Clément. De plus, des organisations professionnelles telles que l'Association générale des producteurs de blé, la Fédération nationale des syndicats d'exploitations agricoles (FNSEA) ou Coop de France ont exprimé leur soutien au dispositif actuel, qu'elles jugent équilibré. Leur avis ne vaut-il pas celui du Conseil d'État ?

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je rappelle que cette disposition n'a pour but que de permettre à un éleveur situé à proximité d'un producteur de céréales de lui acheter directement du grain. Alors que l'on cherche à développer les circuits courts, faut-il conserver un intermédiaire dans ce type de transaction, intermédiaire qui, au passage, prélève une marge ?

La Commission adopte les amendements.

En conséquence, l'amendement CL 341 du rapporteur tombe.

La Commission adopte ensuite l'article 62 modifié.

Article 63 (supprimé)

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission **adopte** les amendements CL 316 du président Jean-Luc Warsmann et CL 197 de M. Éric Straumann.*

*En conséquence, l'article 63 est **supprimé**.*

Article 64

(art. L. 741-30 du code rural et de la pêche maritime)

Financement des droits à retraite complémentaire des salariés agricoles au titre des congés pour événements familiaux

L'article 64 de la proposition de loi a pour objet d'étendre aux salariés agricoles la possibilité d'acquérir des droits de retraite complémentaire au titre des congés familiaux. En cela, cette disposition se conçoit sans doute moins comme une mesure de simplification que comme un geste d'équité dont le rapport de M. Jean-Luc Warsmann ⁽¹⁾ a montré la nécessité.

En application de l'article L. 241-3-2 du code de la sécurité sociale, modifié par l'article 100 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites ⁽²⁾, un employeur et un salarié peuvent, sous réserve de l'existence d'un accord collectif, verser des cotisations de retraite complémentaire pendant des congés pris pour un événement familial. Cette disposition permet ainsi à un salarié absent (ou dont le contrat de travail se trouve suspendu) d'acquérir des points de retraite complémentaire. Suivant les termes mêmes de l'article L. 241-3-2, la notion de congés pris pour des événements familiaux recouvre :

— *le congé parental d'éducation* qui suit l'expiration du congé de maternité ou d'adoption (mentionné à l'article L. 1225-47 du code du travail) ⁽³⁾ ;

— *le congé de solidarité familiale* pris afin d'assurer la prise en charge d'une personne de l'entourage familial atteinte d'un handicap ou d'une perte d'autonomie (article L. 3142-22 du code de la sécurité sociale) ⁽⁴⁾ ;

— *le congé de présence parentale* pris afin de veiller sur un enfant à charge (au sens de l'article L. 513-1 du code de la sécurité sociale et remplissant l'une des conditions prévues par l'article L. 512-3 du même code) qui est atteint d'une maladie, d'un handicap ou victime d'un accident d'une particulière gravité

(1) Op. cit., p. 277.

(2) Loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites

(3) Le congé peut être pris par tout salarié justifiant d'une ancienneté minimale d'une année à la date de naissance de son enfant, adopté ou confié en vue de son adoption, ou de l'arrivée au foyer d'un enfant qui n'a pas encore atteint l'âge de la fin de l'obligation scolaire.

(4) Cette disposition du code de la sécurité sociale mentionne notamment le conjoint, le concubin, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité, l'ascendant, un descendant, un enfant dont on assume la charge au termes du code de la sécurité sociale, etc.

rendant indispensables une présence soutenue et des soins contraignants (article L. 1225-62 du code de la sécurité sociale).

Afin de garantir le développement de ce dispositif, on notera que l'article L. 241-3-2 du code de la sécurité sociale exclut également ces contributions de l'assiette des cotisations sociales, les faisant ainsi échapper à tout prélèvement.

En l'état actuel de la législation, il s'avère que ces dispositions du code de la sécurité sociale ne bénéficient pas aux salariés agricoles. En effet, le titre IV du code rural et de la pêche maritime, relatif à la protection sociale des personnes salariées des personnes agricoles, ne comporte aucun dispositif analogue s'agissant du financement des retraites complémentaires. À cet égard, le renvoi au code de la sécurité sociale en matière d'assiette auquel procède l'article L. 741-10 du code rural se révèle inopérant. Cet article renvoie en effet aux articles L. 242-1 et suivants du code de la sécurité sociale, lequel définit les revenus et éléments de rémunération constituant l'assiette des cotisations de sécurité sociale. Par conséquent, ce renvoi ne porte pas sur l'article L. 241-3-2 qui permet l'acquisition de droits à la retraite complémentaire au titre des événements familiaux pour les salariés non-agricoles.

Dans ces conditions, l'article 64 de la proposition de loi complète les dispositions du titre IV précité du code rural par la création d'un article L. 741-30 prévoyant l'application expresse aux salariés agricoles de l'article L. 241-3-2 du code de la sécurité sociale.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« L'article 64 étend aux employeurs agricoles la possibilité, prévue par l'article L. 241-3-2 du code de la sécurité sociale pour le régime général, de cotiser aux régimes de retraite complémentaire au bénéfice de leurs salariés en congés pour événements familiaux, sans avoir à acquitter de cotisations dans le régime de base, dès lors qu'un accord collectif le prévoit.

« L'exonération prévue par l'article L. 241-3-2, instituée par la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, de même que son extension envisagée ici, doivent être compensées par l'État en application de l'article L. 131-7 du même code et en l'absence de disposition contraire. Dès lors, et pour les raisons déjà évoquées, cette extension, qui répond à un objectif d'équité, peut figurer dans une loi ordinaire. »

La Commission adopte l'article 64 sans modification.

Article 65

(art. L. 725-2 du code rural et de la pêche maritime)

Extension aux employeurs du régime agricole de l'obligation de s'assurer de la régularité de la situation de son sous-traitant s'agissant du paiement des cotisations et contributions sociales

L'article 65 vise à faire application du droit commun en imposant aux employeurs relevant du secteur agricole de s'assurer que le sous-traitant établit les

déclarations et s'acquitte du paiement des cotisations et contributions sociales dont ils sont redevables.

Dans cet objectif, l'article 65 insère dans le code rural et de la pêche maritime un article L. 725-2-1 prévoyant expressément l'application de l'article L. 243-15 du code de la sécurité sociale « *aux employeurs relevant d'un régime de protection sociale agricole* ».

Ce faisant, l'article 65 de la proposition de loi introduit une disposition spécifique dans le code rural et de la pêche maritime qui impose expressément aux employeurs relevant du régime agricole de vérifier, avant la conclusion et pendant l'exécution du contrat destiné à obtenir « *l'exécution d'un travail, de la fourniture d'une prestation de services ou de l'accomplissement d'un acte de commerce* », que son cocontractant remplit ses obligations déclaratives et s'acquitte bien des cotisations qu'il est tenu de verser aux organismes de protection sociale dont il relève. En application de l'article L. 725-2-1 nouvellement créé, les employeurs relevant du régime agricole devraient également délivrer une attestation qui confirme qu'ils ont bien constaté la régularité de la situation de leur cocontractant.

Cette disposition portée par la proposition de loi trouve son origine dans le constat qu'aucune disposition particulière dans le code rural et de la pêche maritime n'imposait cette obligation.

Or, en application de l'article 40 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 ⁽¹⁾, depuis le 1^{er} janvier 2011, tout donneur d'ordre doit vérifier que son sous-traitant s'acquitte du paiement de ses cotisations et contributions sociales. Dès lors, il semblait nécessaire de prévoir une disposition spécifique dans le code rural et de la pêche maritime qui inclut les employeurs relevant du régime agricole dans le champ d'application de l'article L. 243-15 du code de la sécurité sociale.

Toutefois, selon l'analyse développée par le Conseil d'État, il paraîtrait plus pertinent d'insérer une telle disposition ailleurs qu'à l'article L. 243-15 dans la mesure où celui-ci revêt une portée générale et figure dans le livre 2 du code de la sécurité sociale relatif à « *l'organisation du régime général, à l'action de prévention et à l'action sanitaire et sociale des caisses* ». En revanche, le dispositif confirmant l'application des règles imposant à un donneur d'ordre de s'assurer de la régularité de la situation de son sous-traitant trouverait davantage sa place au livre 1^{er} du code de la sécurité sociale car celui-ci regroupe les dispositions communes à tout ou partie des régimes de base. Une telle insertion contribuerait donc à l'intelligibilité du droit.

Faisant sienne cette analyse, votre rapporteur a également estimé que dans un souci de prévision et de lisibilité, il convenait de modifier l'insertion du dispositif porté par l'article 65 de la proposition de loi. À son initiative, les

(1) Loi n° 2010-1594 du 20 décembre 2010 de financement de la sécurité sociale pour 2011.

membres de la commission des Lois ont approuvé l'insertion du dispositif dans un nouvel article qui vient compléter le chapitre IV *ter* du titre I^{er} du livre I^{er} du code de la sécurité sociale. Cette nouvelle insertion apparaît en effet plus pertinente pour une disposition qui, avant tout, rappelle expressément qu'en tant que donneurs d'ordre, les employeurs relevant du régime agricole doivent s'assurer que leurs sous-traitants s'acquittent bien de leurs obligations déclaratives et de paiement auprès des organismes de protection sociale dont ils relèvent.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« L'article L. 243-15 du code de la sécurité sociale, issu de la loi de financement pour 2011, prévoit que tout donneur d'ordre d'une prestation commerciale ou de service - sauf les particuliers agissant pour eux-mêmes ou leur famille - doit vérifier que son cocontractant est à jour de ses obligations en matière de déclaration et de paiement des cotisations et contributions dont il est redevable auprès des URSSAF et des caisses de mutualité sociale agricole, qui doivent lui délivrer une attestation en ce sens.

*« Il ne paraît donc pas nécessaire d'introduire dans le code rural une disposition tendant à le rendre applicable aux employeurs relevant du régime agricole. En revanche, il peut être opportun, par souci d'intelligibilité du droit, de déplacer cet article dans le livre I^{er} du code de la sécurité sociale qui regroupe les dispositions communes à tout ou partie des régimes de base, plus précisément sous la forme d'un article L. 114-23, au sein du chapitre 4 *ter* (contrôle et lutte contre la fraude) du titre I^{er} (généralités) de ce livre I^{er}. »*

La Commission adopte l'amendement CL 382 du rapporteur.

L'article 65 est ainsi rédigé.

Article 66

(art. L. 3312-3 et L. 3332-2 du code du travail)

Extension du dispositif d'intéressement aux collaborateurs d'exploitations ou d'entreprises agricoles

Le présent article vise à étendre de manière explicite aux collaborateurs d'exploitations ou d'entreprises agricoles le bénéfice des dispositifs d'intéressement existants. Ces dispositifs reposent sur les articles L. 3312-3 et L. 3332-2 du code du travail que la proposition de loi complète.

L'article L. 3312-3 désigne les personnes susceptibles de bénéficier de la mise en place d'accord sur l'intéressement dans les entreprises de 1 à 250 salariés. Il s'agit :

- des chefs de ces entreprises ;
- des présidents, directeurs généraux, gérants ou membres du directoire s'il agit de personnes morales ;
- du conjoint du chef d'entreprise s'il a le statut de conjoint collaborateur ou de conjoint associé mentionné à l'article L. 121-4 du code du commerce.

Dans les entreprises de même effectif de 1 à 250 salariés, l'article L. 3332-2 du code du travail détermine quant à lui les personnes pouvant participer à un plan d'épargne entreprise. Il s'agit de :

- des chefs de ces entreprises ;
- des présidents, directeurs généraux, gérants ou membres du directoire s'il agit de personnes morales ;
- du conjoint du chef d'entreprise s'il a le statut de conjoint collaborateur ou de conjoint associé mentionné à l'article L. 121-4 du code du commerce.

Il apparaît que l'intégration des conjoints collaborateurs au nombre des bénéficiaires d'un accord d'intéressement ou d'un plan d'épargne entreprise résulte d'un processus progressif dont la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 ⁽¹⁾ a marqué la première étape. Par son article 16, ce texte a en effet élargi le champ des bénéficiaires des accords d'intéressement au conjoint du chef d'entreprise s'il a le statut de conjoint collaborateur ou de conjoint associé mentionné à l'article L. 121-4 du code de commerce.

La loi du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail⁽²⁾ a confirmé cette orientation. L'atteste notamment la modification de l'article L. 3323-6 du code du travail, lequel prévoit que les entreprises qui ne sont pas tenues de mettre en application un régime de participation, peuvent, par un accord de participation, se soumettre volontairement aux règles prévues par le code du travail concernant la participation aux résultats de l'entreprise. La loi du 3 décembre y mentionne explicitement le conjoint du chef d'entreprise s'il bénéficie du statut de conjoint collaborateur ou de conjoint associé mentionné à l'article L. 121-4 du code du commerce.

Il ressort, du reste, clairement des débats parlementaires ayant conduit à l'adoption de la loi du 3 décembre 2008 que la volonté du législateur était bien d'étendre le bénéfice de l'intéressement à l'ensemble des conjoints-collaborateurs, indépendamment du secteur d'activité de l'entreprise concernée, y compris agricole.

Ainsi, depuis 2008, l'ensemble des conjoints collaborateurs de chefs d'entreprises de moins de deux cent cinquante personnes peut bénéficier de l'intéressement lorsqu'il est versé également aux salariés ainsi que d'un plan d'épargne salariale s'il est mis en place pour les salariés

Suivant l'avis rendu par le Conseil d'État, dès lors qu'après examen, le code rural et de la pêche reprend la définition du code du commerce pour déterminer le statut du conjoint-collaborateur d'une exploitation ou d'une entreprise agricole, préciser les dispositions existantes dans le code rural ne

(1) Loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises.

(2) Loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail.

présenterait pas réellement d'utilité. Du point de vue du Conseil, une telle précision ne s'imposerait pas et pourrait même, à l'inverse, comporter le risque de faire regarder comme rétroactivement illégaux les versements des primes d'intéressement à ces conjoints-collaborateurs du secteur agricole ou l'alimentation d'un plan d'épargne salariale sur le fondement de la loi du 3 décembre 2008.

Aux yeux de votre rapporteur, il n'en demeure pas moins que l'article L. 121-4 du code du commerce comporte quelques imprécisions concernant le statut de conjoint collaborateur d'exploitation. On notera ainsi que, suivant sa lettre même, cette disposition semble ne concerner que les entreprises artisanales, commerciales ou libérales. Accessoirement, il convient de noter que l'article L. 121-4 ne mentionne expressément que les conjoints, ce qui pourrait *stricto sensu* exclure les partenaires liés par un pacte civil de solidarité ou les concubins.

Dans ces conditions, il peut apparaître souhaitable qu'une mention expresse figure dans le code rural et de la pêche maritime afin de garantir le bénéfice des dispositifs d'intéressement aux collaborateurs d'exploitations ou d'entreprises agricoles. Cette disposition législative aurait ainsi une portée interprétative sans entendre remettre en cause les versements ou l'alimentation d'un plan d'épargne salariale déjà opérés.

C'est en tout cas dans cet esprit qu'à l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a adopté un amendement qui, aux articles L. 3312-3 et L. 3332-2 du code du travail, ajoute une mention renvoyant expressément au statut de conjoint-collaborateur fixé par l'article L 321-5 du code rural et de la pêche.

Ce faisant, le nouveau dispositif de l'article 67 répond à la principale objection soulevée par l'avis du Conseil d'État, à savoir le risque de mettre en cause rétrospectivement, par la création d'une disposition spécifique, la légalité des versements réalisés au bénéfice des conjoints-collaborateurs d'exploitation ou d'entreprise agricole sur le fondement des dispositions du code du travail existant antérieurement.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Depuis la publication de la loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail, les conjoints-collaborateurs de chefs d'entreprise de moins de 250 personnes peuvent bénéficier de l'intéressement lorsqu'il est également versé aux salariés ainsi que d'un plan d'épargne salariale, s'il est mis en place pour les salariés.

« Le Conseil d'État, après, d'une part, avoir pris connaissance des travaux parlementaires et constaté que le souhait du législateur était de faire bénéficier tous les conjoints-collaborateurs de ces dispositions, indépendamment du secteur d'activité de leur entreprise, et, d'autre part, avoir relevé que le code rural et de la pêche maritime reprend la définition du code de commerce pour déterminer le statut du conjoint-collaborateur d'un chef d'une exploitation ou d'une entreprise agricole, estime qu'aucune modification de l'article L. 3312-3 et de l'article L. 3332-2 n'est nécessaire pour faire bénéficier les conjoints-collaborateurs d'un chef d'une exploitation ou d'une entreprise agricole de l'intéressement ou d'un plan d'épargne salariale mis en place dans l'entreprise.

« La sécurité juridique commande, trois ans après l'adoption de la mesure d'élargissement des bénéficiaires de l'intéressement et de l'épargne salariale, de ne pas faire regarder rétroactivement comme illégaux le versement des primes d'intéressement à ces personnes ou l'alimentation d'un plan d'épargne salariale intervenus sur le fondement des articles précités dans leur rédaction issue de la loi du 3 décembre 2008. Dès lors, si l'on veut apporter une précision aux articles L. 3312-3 et L. 3332-2 du code du travail, il conviendrait de compléter ainsi le 3° de chacun de ces articles: « au 3° après les mots « à l'article L. 121-4 du code de commerce », sont ajoutés les mots « et à l'article L. 312-5 du code rural et de la pêche maritime ». »

*

* *

La Commission est saisie de l'amendement CL 143 de M. Jean-Michel Clément.

M. Jean-Michel Clément. Nous craignons que, sous une apparence séduisante, l'article 66 ne cache une niche fiscale et sociale. De même, à une autre époque, l'attribution du statut d'aide familial ou d'associé d'exploitation aux enfants d'agriculteurs, et leur rémunération par un système d'intéressement avait été, dans les plus grandes exploitations, une source d'évasion fiscale et sociale.

Cet article étend les dispositifs d'intéressement prévus par le code du travail aux collaborateurs d'exploitation agricole. Il ferait donc bénéficiaire des non-salariés d'un régime spécifique aux salariés. La partie de l'intéressement versée aux collaborateurs étant exclue de l'assiette des cotisations sociales agricoles, il en résulterait des recettes moindres pour les caisses de la Mutualité sociale agricole, lesquelles n'ont pourtant pas besoin de cela. Et il en serait de même sur le plan fiscal.

M. Alain Vidalies. Si l'on étend aux collaborateurs d'exploitation agricole l'application de dispositifs d'intéressement qui aujourd'hui ne concernent que les salariés, pourquoi ne pas également les appliquer aux conjoints d'artisans ou de commerçants ou de membres de professions libérales ? Dans une telle hypothèse, il s'agirait en effet d'une nouvelle niche fiscale et sociale. Adopter cet article reviendrait donc à suivre une voie dangereuse.

M. le rapporteur. Avis défavorable, car votre crainte d'une perte de recettes pour la Mutualité sociale agricole (MSA) est sans fondement. Le statut de conjoint-collaborateur d'exploitation ou d'entreprise agricole est prévu par l'article L. 321-5 du code rural et de la pêche maritime. On comprend difficilement en quoi le fait de mentionner cet article dans le code du travail aurait-il pour conséquence de fragiliser les finances de la MSA ?

M. Alain Vidalies. Nous ne pouvons nous satisfaire d'une telle explication. Quel serait l'intérêt d'une extension des dispositifs d'intéressement, si ce n'est d'exclure une partie de la rémunération de l'assiette des cotisations sociales ?

En outre, vous n'avez pas répondu à ma question : qu'est-ce qui nous garantit qu'une disposition aussi novatrice restera limitée au secteur de l'agriculture ? Une extension du statut de conjoint-collaborateur à l'ensemble des professions indépendantes – artisans, commerçants et professions libérales – poserait, pour le coup, un vrai problème pour les comptes de la sécurité sociale. Je suis d'ailleurs surpris que l'article 40 de la Constitution ne rende pas cette disposition irrecevable.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Non, parce que la proposition de loi est gagée.

M. Jean-Michel Clément. Il convient d'apprécier l'impact d'une telle disposition pour les caisses de MSA. Je connais un département dans lequel la décision de soumettre les agriculteurs aux mêmes bases de cotisations sociales que les commerçants et les artisans a entraîné la division par trois de l'assiette des cotisations sociales, mettant en péril la caisse locale de Mutualité sociale agricole. Nous risquons aujourd'hui d'observer le même résultat. Très peu d'exploitations emploient des salariés : la plupart sont composées d'un exploitant et d'un conjoint-collaborateur. Si le régime d'intéressement leur est étendu, il pourrait en résulter un assèchement de la base des cotisations sociales et une fragilisation des caisses de la MSA.

La Commission rejette l'amendement.

Elle en vient ensuite à l'amendement CL 383 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il prend en compte l'avis du Conseil d'État.

La Commission adopte l'amendement.

L'article 66 est ainsi rédigé.

Article 67

(art. L. 136-5 et L. 171-3 du code la sécurité sociale)

Clarification des modalités de recouvrement des contributions CSG et CRDS dues par les cotisants solidaires et de la situation des auto-entrepreneurs exerçant par ailleurs une activité agricole non-salariée

L'article 67 se présente comme une disposition ayant pour objet une double clarification : d'une part, celle des modalités de recouvrement de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution de remboursement de la dette sociale (CRDS) auprès des entreprises et exploitants agricoles par ailleurs redevables d'une cotisation de solidarité ; d'autre part, celle des situations de pluriactivités des auto-entrepreneurs au regard de la protection sociale agricole.

1. La clarification des modalités de recouvrement de la CSG, de la CRDS et de la cotisation de solidarité dans le secteur agricole

Le 1° de l'article 67 offre une réponse au besoin de simplification mis en évidence par le rapport du président Jean-Luc Warsmann ⁽¹⁾ s'agissant des règles organisant le recouvrement d'une part de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) et, d'autre part, la cotisation de solidarité instaurée par l'article L. 731-23 du code rural et de la pêche maritime⁽²⁾.

Selon la rédaction actuelle du code de la sécurité sociale (article L. 136-5-II), les contributions CSG et CRDS dues par les personnes redevables de la cotisation de solidarité sont recouvrées selon les règles et sous les garanties et sanctions applicables au recouvrement de la cotisation d'assurance maladie, maternité et invalidité (AMEXA) des non-salariés agricoles. Le recouvrement de la cotisation AMEXA est opéré par voie d'appels fractionnés dont les dates sont fixées par les caisses de la Mutualité sociale agricole (MSA).

Or, depuis l'année 2009, année de la mise en œuvre du décret n° 2008-982 du 18 septembre 2008 ⁽³⁾, la cotisation de solidarité l'objet d'un appel unique. La combinaison de ces dispositifs aboutit à ce que les caisses de MSA doivent, selon les textes en vigueur :

– émettre la cotisation de solidarité sur les revenus professionnels du cotisant solidaire par voie d'un appel unique,

– émettre la CSG et la CRDS sur les revenus professionnels du cotisant solidaire par voie d'appels fractionnés.

Dès lors, une clarification des modalités de recouvrement de la CSG et de la CRDS se révèle d'autant plus opportune que, d'après les éléments recueillis auprès du Gouvernement, une modification de la réglementation applicable à la cotisation de solidarité est en cours. Cette modification vise à proratiser la cotisation en fonction de la durée d'assujettissement pour les années au cours desquelles l'activité agricole est débutée ou abandonnée.

Aussi, de sorte de lever toute ambiguïté, le 1° de l'article 67 modifie le II de l'article L. 136-5 du code de la sécurité sociale afin de préciser que la CSG/CRDS due par les cotisants solidaires est recouvrée selon les règles et sous

(1) Op. cit., p. 280.

(2) Suivant l'article L. 731-23 du code rural et de la pêche maritime, le paiement de la cotisation de solidarité incombe aux personnes qui dirigent une exploitation ou une entreprise agricole dont l'importance est définie par la loi ou le décret suivant des critères tenant à la surface ou au temps de travail nécessaire à la tenue de l'exploitation. Le calcul du montant de la cotisation prend en compte un pourcentage des revenus professionnels ou, à défaut, est établi sur la base d'une assiette forfaitaire avant régularisation. La contribution de solidarité constitue une participation au financement des régimes de protection sociale des professions agricoles.

(3) Décret n° 2008-982 du 18 septembre 2008 relatif aux modalités de recouvrement des cotisations sociales des personnes non salariées des professions agricoles.

les garanties et sanctions applicables au recouvrement de la cotisation de solidarité mentionnée à l'article L. 731-23 du code rural et de la pêche maritime.

À cette fin et suivant en cela les recommandations formulées dans l'avis du Conseil d'État, la Commission a étoffé la rédaction de l'article 67 de telle manière que paraisse moins elliptique une disposition ayant pour objet une clarification. Aux termes du dispositif adopté à l'initiative de votre rapporteur, l'article 67 énonce plus clairement les termes de la substitution à laquelle procède en prévoyant désormais : « *Au second alinéa du II de l'article L. 136-5, les mots : « des cotisations d'assurance maladie, maternité et invalidité dues au régime de la sécurité sociale des non-salariés des professions agricoles » sont remplacés par les mots : « , respectivement, au recouvrement des cotisations d'assurance maladie, maternité et invalidité dues au régime de la sécurité sociale des non-salariés des professions agricoles et au recouvrement de la cotisation de solidarité mentionnée à l'article L. 731-23 du code rural et de la pêche maritime ».* »

2. La clarification de la situation des auto-entrepreneurs relevant également du régime de protection sociale agricole

D'autre part, le 2° de l'article 67 obéit à un tout autre objectif : celui de clarifier la situation des auto-entrepreneurs exerçant par ailleurs une activité agricole non salariée en les excluant expressément du mécanisme de rattachement à un seul régime de protection sociale.

Le statut d'auto-entrepreneur se présente comme avant tout destiné aux personnes soumises au régime fiscal des micro-entreprises, c'est-à-dire exerçant une activité professionnelle non agricole et relevant à ce titre du régime des travailleurs indépendants.

Cependant, par simplification, l'article L. 171-3 du code de la sécurité sociale pose le principe suivant lequel les personnes exerçant simultanément une activité non salariée agricole et une activité non salariée non agricole sont rattachées au seul régime de leur activité principale et cotisent à ce régime sur l'ensemble des revenus tirés de leurs différentes activités.

Dès lors, cette mesure de rattachement n'apparaît pas compatible, pour les non-salariés agricoles, avec le statut d'auto-entrepreneur. En effet, en application de l'article L. 171-3 précité, une personne rattachée au régime des non-salariés agricoles devrait cotiser selon les règles du régime agricole, lesquelles ignorent les spécificités du statut d'auto-entrepreneur. Symétriquement, dans le cas d'une personne rattachée au régime social des indépendants et bénéficiant du statut d'auto-entrepreneur pour son activité non salariée non agricole, le prélèvement forfaitaire ne pourrait être appliqué s'agissant des activités agricoles.

La législation applicable aux auto-entrepreneurs et aux non-salariés agricoles ne leur interdit pas l'exercice d'une autre activité non salariée. Aussi,

dans l'hypothèse où un non salarié agricole exercerait, par ailleurs, une activité sous le statut d'auto-entrepreneur, les règles relatives à la pluriactivité (article L. 171-3 du code de la sécurité sociale) prévoyant l'affiliation au seul régime de l'activité principale doivent s'appliquer.

Or, appliquer ces règles aboutit notamment à priver l'auto-entrepreneur des avantages liés à ce statut si l'activité non salariée agricole est principale. En effet, il ne pourrait plus prétendre bénéficier des règles plus favorables en matière de cotisations sociales découlant du régime « micro-entreprise ». En application de l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale, les travailleurs indépendants bénéficiant de ce régime peuvent ainsi opter sur simple demande pour que l'ensemble des cotisations et contributions sociales dont ils sont redevables soit calculé trimestriellement ou mensuellement. Ils appliquent au montant de leur chiffre d'affaires, ou de leurs recettes, effectivement réalisé le trimestre ou le mois précédent, un taux variable selon l'activité. Le montant trimestriel ou mensuel de cotisations et contributions sociales est définitif et ne fera pas l'objet de régularisation ultérieure.

Dans ces conditions, il importe de prévoir une dérogation à la règle posée par l'article L. 171-3 du code de la sécurité sociale. Dans ce souci de souplesse, la proposition de loi exclut ainsi l'application de cet article dans le cas des personnes qui exercent simultanément une activité non salariée agricole et une activité non salariée non agricole au titre de laquelle ils ont opté pour le règlement simplifié des cotisations et contributions mentionnées à l'article L. 133-6-8 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire celui du régime des travailleurs indépendants et du régime microsocial.

L'article 67 garantit donc que les auto-entrepreneurs puissent continuer à être assujettis et à cotiser auprès du régime social des indépendants dès lors qu'ils exercent à titre individuel une activité artisanale, commerciale ou industrielle.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« S'agissant des dispositions relatives aux modalités de recouvrement de la contribution sociale généralisée due par les exploitants agricoles assujettis à la contribution de solidarité prévue à l'article L. 721-23 du code rural et de la pêche maritime, il conviendrait de maintenir une référence explicite aux cotisations d'assurance maladie pour les autres exploitants, dont les cotisations sociales ne sont pas toutes nécessairement recouvrées selon des modalités identiques.

« Ainsi, au second alinéa du II de l'article L. 136-5 du code de la sécurité sociale, les mots : « au recouvrement des cotisations d'assurance maladie, maternité et invalidité » pourraient être remplacés par les mots : « , respectivement, au recouvrement des cotisations d'assurance maladie, maternité et invalidité et de la cotisation de solidarité » ».

*

* *

La Commission examine les amendements identiques CL 398 de la commission des Affaires économiques et CL 144 de M. Jean-Michel Clément.

M. le rapporteur. Je propose, avec l'amendement CL 384, une rédaction moins elliptique de l'alinéa 2 de l'article 67, rédaction dont l'adoption rendrait ces amendements sans objet.

Les amendements CL 398 et CL 144 sont retirés.

La Commission adopte ensuite l'amendement CL 384 du rapporteur.

Elle adopte enfin l'article 67 modifié.

Article 68

(art. L. 716-2 du code rural et de la pêche maritime)

Alignement du régime de la participation des employeurs agricoles à l'effort de construction sur le régime général de la participation des entreprises à l'effort de construction

En application de l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation, tous les employeurs occupant au minimum vingt salariés⁽¹⁾ sont tenus de participer à l'effort de construction en finançant la construction de logements ou des opérations assimilées. Cette obligation de financement s'applique quels que soient la nature de l'activité exercée, la forme juridique de l'entreprise, le régime d'imposition du bénéficiaire et les résultats de leur exploitation.

La base de calcul de la participation est alignée sur celle des cotisations de sécurité sociale. Elle est donc constituée par le montant total des rémunérations imposables et des avantages en nature effectivement versés durant l'année civile à l'ensemble du personnel⁽²⁾.

Le montant de la participation est au moins égal à 0,45 % de ces rémunérations versées pendant l'année précédente. D'ordinaire, la participation s'effectue sous forme d'investissement direct en faveur du logement, mais lorsque ces investissements sont inférieurs à 0,45 % du montant des rémunérations, l'employeur doit verser une cotisation s'élevant à 2% de ce même montant.

Dans son ancienne rédaction, l'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation imposait que le montant de la participation (0,45 % des rémunérations) fût composé :

(1) Comme en matière de participation des employeurs à la formation professionnelle continue, le nombre de salariés s'entend du nombre mensuel moyen des salariés de l'entreprise au cours de l'année civile écoulée.

(2) Salaires ou gains, indemnités de congés payés, montant des cotisations salariales, indemnités, primes et gratifications, avantages en argent et en nature.

– pour 1/9 (soit 0,05 %) d’investissements à réaliser en faveur du logement des travailleurs immigrés ⁽¹⁾ ;

– pour 8/9 (soit 0,40 %) d’investissements à réaliser en faveur du logement des salariés en général ⁽²⁾.

Cette répartition n’est plus imposée par l’article L. 313-1 du code de la construction et de l’habitation dans sa rédaction actuelle, issue de l’article 8 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l’exclusion. Ce texte oblige les employeurs occupant au minimum vingt salariés à consacrer au moins 0,45 % du montant des rémunérations versées par eux au cours de l’exercice écoulé au financement d’actions dans le domaine du logement en général, et du logement des salariés en particulier, mais ne fait plus mention de l’obligation de consacrer un neuvième de cette participation au logement des travailleurs immigrés.

La participation à l’effort de construction a été étendue aux employeurs agricoles par la loi d’orientation agricole n° 2006-11 du 5 janvier 2006 avec quelques aménagements. En effet, sont redevables de cette participation les employeurs agricoles qui occupent au minimum cinquante salariés, et non vingt salariés comme dans le régime général ⁽³⁾. La base de calcul de la participation à l’effort de construction est en outre constituée des seules rémunérations versées par les employeurs agricoles à leurs salariés agricoles sous contrat à durée indéterminée, et non des rémunérations versées à l’ensemble du personnel.

Mais la suppression de l’affectation du neuvième de la participation au logement des travailleurs immigrés, qui a été opérée par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l’exclusion du 25 mars 2009, n’a pas été étendue au régime de la participation des employeurs agricoles à l’effort de construction. En effet, le septième alinéa de l’article L. 716-2 du code rural et de la pêche maritime dispose aujourd’hui qu’« une fraction de la somme à investir doit, dans la limite d’un neuvième, être réservée par priorité aux logements de travailleurs immigrés et de leurs familles » ⁽⁴⁾.

(1) Ancien article L. 313-1, alinéa 11, du code de la construction et de l’habitation : « une fraction de la somme à investir doit, dans la limite d’un neuvième, être réservée par priorité aux logements des travailleurs immigrés et de leurs familles ».

(2) Ces investissements pouvaient prendre la forme :

- de prêts aux salariés de l’entreprise pour faciliter la construction de leur propre logement, l’achat d’un logement neuf ou l’acquisition sans amélioration du logement qu’ils occupaient ;
- de versements à des associations ou organismes habilités à recueillir des fonds destinés à l’effort de construction (prêts sans intérêts, subventions...) ;
- et, à titre exceptionnel et sur autorisation du préfet, d’investissements dans la construction de logements ou dans des travaux d’amélioration d’immeubles anciens appartenant à l’entreprise et loués ou destinés à l’être à ses propres salariés.

(3) Article L. 716-2 du code rural et de la pêche maritime.

(4) On notera que le fonds d’intervention auquel doit être versée la fraction du neuvième de la participation doit être géré par un organisme désigné par le ministre chargé de l’agriculture, qu’un appel d’offres pour cette gestion a été publié en juin 2008 et qu’il est à ce jour resté infructueux. Les fonds correspondant au neuvième de la participation qui ont été collectés sont aujourd’hui en attente sur un compte bloqué.

En d'autres termes, l'affectation du neuvième de la participation à l'effort de construction au logement des travailleurs immigrés n'est désormais obligatoire que pour les employeurs agricoles.

Cette spécificité n'ayant pas lieu d'être, le **I de cet article**, dans sa version initiale, récrivait le septième alinéa de l'article L. 716-2 du code rural et de la pêche maritime de façon à prévoir l'affectation prioritaire de la participation des employeurs agricoles à l'effort de construction au logement des personnes ou des familles connaissant des difficultés particulières, notamment en raison de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence, et non plus au logement des seuls travailleurs immigrés.

Le **II de l'article** organisait l'application dans le temps de ce nouveau dispositif, en prévoyant qu'il concernerait la participation des employeurs agricoles à l'effort de construction due au titre de l'année 2011 et que les investissements réalisés ou les aides versées au cours de l'année 2011 au titre de la fraction du neuvième de la participation aujourd'hui réservée au logement des travailleurs immigrés et de leurs familles seraient pris en compte pour la participation due au titre de l'année 2011.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« La participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) ne constitue ni une imposition, ni une cotisation sociale mais un investissement obligatoire à la charge des employeurs (CE, Bergoni, 4 février 1983, T.P. 777 ; CC, décision n° 2010-84 QPC du 13 janvier 2011), dont ces derniers déterminent librement l'affectation dans le cadre prévu par la loi. L'article L. 313-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) rappelle par ailleurs que les investissements réalisés bénéficient à tous les salariés, sans condition de revenu.

« En réservant le bénéfice de la PEEC aux salariés agricoles disposant des revenus les plus faibles, l'article 68 restreindrait le libre choix des employeurs dans l'affectation de leur investissement obligatoire et porterait atteinte à l'universalité des bénéficiaires de la PEEC.

« Il est donc suggéré à l'article L. 716-2 du code rural et de la pêche maritime d'abroger le 7^e alinéa et de le compléter par un e) qui permet d'atteindre le résultat recherché en s'inspirant directement de la rédaction du c) du L. 313-3 du CCH : les employeurs doivent consacrer des sommes représentant 0,45 % au moins du montant des rémunérations versées par eux... au financement... « e) D' interventions à caractère très social dans le domaine du logement, notamment sous la forme d'opérations relatives au logement ou à l'hébergement des personnes défavorisées. ».

« Le II de cet article résultant de la proposition de loi pourrait être rédigé de la manière suivante : « II. - Les sommes collectées, réservées sur compte d'attente, ou dues au titre des exercices précédents et de l'exercice 2011 en application du e de l'article L. 716-2 sont fongibles et peuvent être utilisées pour financer tous les types de prêts ou d'aides mentionnés à l'article L. 716-2 ». »

Afin de tenir compte des observations du Conseil d'État, votre rapporteur a fait adopter un amendement qui, tout en proposant une nouvelle rédaction de l'article 68, satisfait l'intention de l'auteur de la proposition de loi.

Par souci de respecter le principe d'universalité régissant les emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction, il a été décidé de ne pas restreindre le libre choix des employeurs agricoles dans l'affectation de leur participation comme cela aurait été le cas s'il avait été imposé d'affecter cet

investissement obligatoire prioritairement aux personnes ou familles connaissant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de leurs ressources ou de leurs conditions d'existence.

Il ne s'agit pas de remettre en cause la suppression de l'affectation prioritaire du neuvième de la participation aux logements des travailleurs immigrés et de leurs familles ni l'objectif sous-jacent d'alignement du régime de la participation des employeurs agricoles à l'effort de construction sur le régime général de la participation des entreprises à cet effort, puisque le **2° du I de l'article** propose la suppression du septième alinéa de l'article L. 716-2 du code de la construction et de l'habitation qui prévoit actuellement cette affectation prioritaire.

En revanche, le **1° du I de l'article**, tel que résultant des travaux de votre Commission, n'attribue pas de caractère prioritaire à l'affectation de la participation des employeurs agricoles à l'effort de construction au bénéfice des personnes ou familles connaissant des difficultés particulières en faisant de cet emploi des sommes versées une affectation possible parmi d'autres. Il s'agit d'en faire une finalité possible de l'utilisation des sommes, au même titre que la rénovation du patrimoine rural bâti destiné aux logements sociaux (a de l'article L. 716-2) ou que l'accompagnement social dans le domaine du logement (d de l'article L. 716-2).

Dans un souci d'harmonisation rédactionnelle avec les dispositions des articles L. 313-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, relatifs au régime général de la participation des employeurs à l'effort de construction, l'article 68 s'inspire de la rédaction de l'article L. 313-3 du même code, qui décrit les emplois possibles des ressources de cette participation. Le c de cet article L. 313-3 prévoit la possibilité d'affecter les ressources en question à « des interventions à caractère très social dans le domaine du logement, notamment sous la forme d'opérations relatives au logement ou à l'hébergement des personnes défavorisées ».

En conséquence, une nouvelle rédaction de la disposition transitoire prévue au **II de l'article** a été adoptée par votre Commission, de façon à gagner en précision.

Cet alignement du régime de la participation des employeurs agricoles à l'effort de construction sur le régime général applicable aux autres entreprises contribue à simplifier ce dispositif et à le rendre plus lisible.

La Commission adopte l'amendement d'harmonisation rédactionnelle CL 342 du rapporteur.

L'article 68 est ainsi rédigé.

En conséquence, l'amendement CL 145 de M. Jean-Michel Clément tombe.

Article 68 bis (nouveau)

(art. L. 514-1 du code forestier)

**Simplification des modalités de publicité
des cessions de parcelles forestières**

L'article L. 514-1 du code forestier issu de la loi n° 2010-874 de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010 octroie aux propriétaires d'une parcelle boisée contiguë à une autre parcelle boisée d'une superficie totale inférieure à quatre hectares, un droit de préférence en cas de vente de cette dernière parcelle et de cession de droits indivis ou de droits réels de jouissance portant sur celle-ci.

Ce texte organise la publicité des cessions de parcelles forestières de façon à ce que les propriétaires de parcelles contiguës puissent exercer leur droit de préférence. Toutefois, les modalités de cette publicité sont difficilement applicables en pratique.

En l'état du droit, le vendeur a l'obligation de notifier *individuellement* aux propriétaires des parcelles contiguës le prix et les conditions de la cession projetée, par lettre recommandée avec avis de réception ou par remise contre récépissé.

Tout propriétaire d'une parcelle boisée contiguë à celle qui est cédée dispose d'un délai d'un mois à compter de cette notification pour faire connaître au vendeur, par lettre recommandée avec avis de réception ou par remise contre récépissé, qu'il exerce son droit de préférence aux prix et conditions qui lui ont été notifiés.

Toutefois, la mise en œuvre de cette notification individuelle est difficile quand les parcelles contiguës à celle qui est cédée ont plusieurs propriétaires, ce qui est notamment le cas lorsqu'elles sont la propriété d'indivisions successorales comportant de nombreux héritiers.

Il est vrai que l'article L. 514-1 du code forestier contient déjà une mesure d'assouplissement des obligations de publicité puisqu'il prévoit en son troisième alinéa que « lorsqu'une parcelle contiguë appartient à plusieurs personnes, la notification à l'une seule d'entre elles suffit ».

Mais il est des cas, relativement fréquents, où aucun des propriétaires des parcelles contiguës ne peut être identifié. Il est alors très difficile pour les notaires de constater la vente alors même que les propriétaires inconnus des parcelles contiguës n'auront pu être mis à même d'exercer le droit de préférence qui leur est reconnu par l'article L. 514-1 du code forestier.

Il convient, comme le propose cet article, de simplifier cette procédure de publicité des cessions de parcelles boisées en permettant l'affichage en mairie du prix et des conditions de la cession projetée ainsi que leur publication dans un journal d'annonces légales.

Il reviendra aux propriétaires des parcelles boisées contiguës à celle qui est cédée de s'enquérir en mairie des cessions envisagées et de lire régulièrement les journaux d'annonces légales.

En contrepartie, le délai ouvert aux propriétaires des parcelles boisées contiguës pour faire savoir qu'ils exercent leur droit de préférence est porté d'un mois à deux mois à compter de la date d'affichage en mairie du prix et des conditions de la cession projetée.

À défaut d'envoi au vendeur d'une lettre recommandée avec demande d'avis de réception ou par remise contre récépissé indiquant qu'un propriétaire d'une parcelle boisée contiguë souhaite exercer son droit de préférence, la publicité requise sera réputée avoir été accomplie et la cession à des acquéreurs autres que les propriétaires des parcelles boisées contiguës pourra intervenir sans encourir la sanction de la nullité prévue à l'article L. 514-2 du code forestier.

*

* *

La Commission examine les amendements identiques CL 399 de la commission des Affaires économiques et CL 138 de M. François Brottes.

M. Michel Raison, rapporteur pour avis. Le morcellement des forêts privées constitue un véritable problème en France, au point que certains propriétaires ne savent même pas qu'ils détiennent une parcelle boisée. Pour y remédier, la loi de modernisation agricole avait institué un droit de préférence : en cas de vente d'une parcelle, le notaire est tenu d'informer l'ensemble des propriétaires voisins. Dans les faits, cependant, ce dispositif est difficile à appliquer. Dans un but de simplification, notre amendement tend à remplacer l'obligation d'informer les propriétaires voisins par un affichage en mairie et une publication dans un journal d'annonces légales. Après réflexion, j'ai décidé de déposer en séance un autre amendement visant à laisser le choix entre la notification et la publication.

M. Jean-Michel Clément. Les notaires nous ont fait part de leurs difficultés à retrouver les propriétaires de parcelles contiguës à une parcelle boisée mise en vente. Il convient, tout en respectant la loi sur la forêt, de trouver un mécanisme susceptible de lever cet obstacle aux mutations.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Il est en effet nécessaire de faciliter, comme le demande l'ensemble des notaires, la mise en œuvre de l'article L. 514-1 du code forestier.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Le dispositif actuel tend à favoriser la création d'ensembles forestiers cohérents afin de mettre fin au morcellement qui caractérise la forêt française et de rendre sa gestion moins complexe. À cet égard, les amendements, en proposant de substituer à l'obligation de notification une

publication par simple affichage, risquent de se révéler inopérants dans le cas où les propriétaires de parcelles contiguës ne résideraient pas dans la commune concernée.

En outre, le dispositif actuel est allégé si la parcelle mise en vente est en indivision : la notification à un seul des indivisaires est alors suffisante. L'argument présenté par les notaires, selon lequel l'article L. 514-1 du code forestier ferait obstacle aux ventes de parcelles indivises, ne tient donc pas.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. L'affichage est, d'un point de vue juridique, un moyen d'information classique dont il serait dommage de se priver.

M. le rapporteur. À une époque, la commission des Lois a consacré tout un débat aux mérites respectifs de l'affichage et de l'information par un tambour de ville. L'affichage a certes été un progrès considérable, mais la notification individuelle me paraît plus protectrice.

M. Alain Vidalies. Il est vrai que la législation actuelle pose un problème d'application, mais ce n'est pas celui qui est soulevé par les auteurs de ces amendements. En raison de défauts dans l'établissement du cadastre, elle contraint en effet des propriétaires de parcelles périurbaines, qui n'ont rien à voir avec le problème forestier, à notifier leur projet de cession aux propriétaires de parcelles voisines. Mais, quelles que soient les difficultés rencontrées par les notaires, l'objectif de la loi – mettre fin à l'atomisation de la forêt française – reste d'actualité. Le secteur du bois constitue le deuxième poste déficitaire de notre commerce extérieur après les hydrocarbures : le déficit atteint 6 milliards d'euros, alors que nous disposons d'un potentiel remarquable. La sous-exploitation de la forêt française s'explique par son morcellement, qui fait obstacle à toute politique forestière efficace.

Il serait sans doute nécessaire de mieux définir le champ d'application de l'article L. 514-1 du code forestier, mais passer de la notification à la publication serait une facilité. Je suis donc plutôt de l'avis du rapporteur.

M. Michel Raison, rapporteur pour avis. Ce débat montre que la rédaction des amendements n'est pas complètement satisfaisante et c'est pourquoi je proposerai, en séance, de laisser au vendeur le choix entre notification et publication. Cette dernière méthode – qui n'a rien d'anodin, car elle ajoute à l'affichage en mairie une publication dans un journal d'annonces légales – paraît plus adaptée, notamment, lorsque le nombre de propriétaires voisins est important.

La Commission adopte les amendements.

Article 68 ter (nouveau)

(art. L. 631-24 du code rural et de la pêche maritime)

Simplification des modalités de conclusion des contrats de vente écrits entre acheteurs et producteurs dans la filière viticole

Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2010-874 de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010, la conclusion de contrats de vente écrits entre producteurs et acheteurs peut être rendue obligatoire pour les produits agricoles, soit par accord interprofessionnel, soit, à défaut, par décret du ministre de l'Agriculture.

La rédaction actuelle de la loi du 27 juillet 2010 et son interprétation par l'administration rendent délicate l'utilisation des contrats ponctuels (dits « contrats spots »), utilisés dans 90 % des transactions de vins d'appellation.

En effet, la contractualisation agricole prévue par la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche fixe une durée minimale du contrat, allant de un à cinq ans. Si ce régime est parfaitement adapté aux contrats de longue durée, caractéristiques des filières du lait et des fruits et légumes, pour lesquelles les produits sont élaborés tout au long de l'année, dans des quantités et qualités relativement constantes, il pose en revanche un certain nombre de difficultés pour les filières ayant recours à des transactions commerciales quasi-immédiates.

Au sein de la filière viticole, les producteurs font face à une pluralité d'opérateurs commerciaux et à une production ponctuelle, dont les quantités et qualités varient d'une année à l'autre. En raison de cette spécificité, de nombreuses transactions quasi-immédiates sont effectuées entre les producteurs et les acheteurs, notamment à l'occasion d'achats de vendange durant la récolte. Les acteurs de la filière viticole ont donc souvent recours aux contrats ponctuels.

Pour prendre en compte la spécificité de cette filière, l'article propose que les dispositions relatives à la durée minimale du contrat ne soient pas applicables aux produits soumis à accises⁽¹⁾ ni aux raisins, moûts et vins dont ils résultent.

L'adaptation du dispositif de contractualisation prévu par la loi du 27 juillet 2010 aux spécificités de la filière viticole, et la faculté reconnue à ses acteurs de conclure aussi bien des contrats pluriannuels que des contrats ponctuels tiendra mieux compte des pratiques commerciales de la filière et répondra ainsi aux attentes des producteurs.

(1) *Le droit d'accise est un impôt indirect perçu sur la consommation (parfois aussi le seul commerce) de certains produits, en particulier l'alcool. L'accise est une taxe qui porte sur une quantité et non sur une valeur : ainsi la taxe sur les alcools consiste à prélever n euros par hectolitre d'alcool vendu. Au contraire, une taxe ad valorem porte sur la valeur d'un bien ou d'un service, comme la TVA. Le terme accise est dérivé du terme « accès » : il s'agit d'un droit à acquitter pour accéder à la consommation de certains produits. Dans certaines régions de l'Ouest de la France, on connaît plus communément cette taxe sous le terme « acquis ».*

*

* *

Elle en vient ensuite aux amendements identiques CL 30 de M. Patrice Verchère et CL 186 de M. Charles de Courson.

M. Patrice Verchère. Depuis l'entrée en vigueur de la loi de modernisation de l'agriculture, en juillet 2010, la conclusion de contrats de vente écrits entre producteurs et acheteurs peut être rendue obligatoire pour les produits agricoles, par accord interprofessionnel ou, à défaut, par décret. Mais l'interprétation de la loi par l'administration rend délicate l'utilisation des contrats ponctuels, dits « contrats spots », utilisés dans 90 % des transactions de vins d'appellation. Cet amendement, très attendu par les viticulteurs, a pour but de régler cette difficulté.

M. le rapporteur. Avis favorable.

La Commission adopte les amendements.

Article 68 quater (nouveau)

(art. L. 631-25 du code rural et de la pêche maritime)

Mise en cohérence textuelle

Cet article vise à corriger une erreur matérielle qui a été introduite lors de la précédente modification de l'article L. 631-25 du code rural et de la pêche maritime.

L'article L. 631-25 sanctionne par une amende administrative certains comportements de l'acheteur lorsque la conclusion de contrats de vente écrits a été rendue obligatoire en application de la loi n° 2010-874 de modernisation de l'agriculture et de la pêche du 27 juillet 2010. Il s'agit notamment du fait pour l'acheteur de ne pas remettre au vendeur une proposition de contrat écrit, de ne pas inclure dans cette proposition une ou plusieurs clauses obligatoires ou encore, pour les produits soumis à accises, de ne pas exécuter le contrat conformément aux clauses obligatoires, et notamment à celles relatives aux délais de paiement.

Or ces délais de paiement sont définis par renvoi au 3° de l'article L. 443-1 du code de commerce, qui concerne les boissons alcooliques passibles des droits de consommation ⁽¹⁾, et non par renvoi au 4° du même article L. 443-1 qui concerne spécifiquement les « achats de raisins et de moûts destinés à l'élaboration des vins ».

Il devrait donc être fait référence au 4° de l'article L. 443-1 du code de commerce, et non à son 3°. Cette erreur de coordination ne permet pas d'établir

(1) Il s'agit des droits prévus à l'article 403 du code général des impôts.

une cohérence dans les sanctions applicables au non-respect des dispositions relatives aux contrats de vente écrits entre acheteurs et producteurs, alors même que cette cohérence était l'objectif poursuivi par la précédente modification de l'article L. 631-25 du code rural et de la pêche maritime.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle **adopte** également les amendements identiques CL 400 de la commission des Affaires économiques, CL 28 de M. Patrice Verchère et CL 185 de M. Charles de Courson.*

Article 68 quinquies (nouveau)

(art. L. 718-5 du code rural et de la pêche maritime)

**Détermination de la durée minimale pour laquelle
le contrat vendanges est conclu**

Issu des amendements identiques de MM. Jean-Louis Christ, Patrice Verchère et Charles de Courson, eux-mêmes sous-amendés pour des motifs rédactionnels et de coordination par votre rapporteur, le présent article prévoit, à l'article L. 718-5 du code rural et de la pêche maritime, que le contrat vendanges doit préciser la durée pour laquelle est conclu, faute de quoi il est réputé être établi pour une durée qui court jusqu'à la fin des vendanges.

En effet, l'article L. 718-5 précité dispose actuellement que « *le contrat vendanges a une durée maximale d'un mois* », un salarié pouvant « *recourir à plusieurs contrats vendanges successifs, sans que le cumul des contrats n'excède une durée de deux mois sur une période de douze mois* ». Il s'agit donc d'un contrat de travail saisonnier à durée déterminée.

Cependant, la Cour de cassation a jugé, dans un arrêt du 6 octobre 2010, que le contrat vendanges étant un contrat saisonnier, il doit être pourvu d'une durée minimale dont le terme doit être fixé avec précision, faute de quoi le contrat est requalifié en contrat à durée indéterminée. En effet, la Cour a estimé qu'un contrat vendanges conclu « *pour la durée des vendanges* » contrevenait à l'article L. 1242-7 du code du travail, qui dispose que le contrat à durée déterminée à caractère saisonnier, dès lors qu'il ne comporte pas de terme précis, doit préciser la durée minimale pour lequel il est conclu.

Une telle jurisprudence étant susceptible de compromettre la pérennité et le succès du contrat vendanges, le présent article prévoit que ce contrat détermine la durée minimale pour laquelle il est conclu. Si cette durée n'est pas précisée au moment de la conclusion du contrat, ce dernier est réputé être établi pour une durée qui court jusqu'à la fin des vendanges.

*

* *

Elle est ensuite saisie des amendements identiques CL 29 de M. Patrice Verchère et CL 187 de M. Charles de Courson, faisant l'objet des sous-amendements CL 362 et CL 363 du rapporteur.

M. le rapporteur. Par un arrêt d'octobre 2010, la Cour de cassation a jugé que le contrat vendanges, qui est un contrat à durée déterminée à caractère saisonnier, devait être requalifié en contrat à durée indéterminée, dès lors qu'il ne fixait pas avec précision la durée minimale ou le terme du contrat. Une telle jurisprudence compromet la spécificité du contrat vendanges. Les auteurs des amendements proposent donc que, faute de mentionner une durée minimale ou un terme précis, un tel contrat soit réputé avoir été établi pour une durée courant jusqu'à la fin des vendanges – une date qui ne peut être connue à l'avance, mais dépend de l'organisation des coopératives ou des aléas météorologiques. J'y suis favorable, sous réserve que soient adoptés deux sous-amendements, l'un de nature rédactionnelle, l'autre de coordination.

M. Charles de Courson. Le contrat vendanges est un dispositif dont le vote avait été acquis à la quasi-unanimité de l'Assemblée nationale, à l'exception de notre collègue Évin. L'arrêt de la Cour de cassation est donc sur le point d'abîmer un « bon produit ». Nous devons adopter ces amendements afin que la volonté des parlementaires soit respectée.

Je rappelle au passage que l'idée initiale était de réaliser un test dans le secteur de la viticulture avant d'étendre le dispositif à d'autres domaines. Il convient de ne pas oublier cette préoccupation, car des contrats de ce type permettent à la fois de lutter contre la fraude et d'offrir une meilleure sécurité juridique à l'employeur comme au salarié.

M. Patrice Verchère. À l'heure actuelle, la moindre difficulté d'interprétation est tranchée par l'administration au détriment des viticulteurs, au point que ces derniers sont de plus en plus nombreux à envisager de mécaniser les vendanges. Or non seulement la vendange à la main assure une production de meilleure qualité, mais elle représente une source d'emplois saisonniers, notamment pour les étudiants.

M. Alain Vidalies. Une telle disposition, qui touche au droit du travail, suppose une consultation des partenaires sociaux, en vertu d'une obligation que la majorité a elle-même instituée.

Par ailleurs, le contrat examiné par la Cour de cassation a été requalifié parce qu'il ne comportait pas de durée minimale, mais rien n'empêcherait de prévoir une durée d'un seul jour. Les amendements proposés ne visent donc qu'à se prémunir contre l'oubli de toute mention de durée, afin d'éviter des conflits inutiles.

M. Jean-Michel Clément. Faut-il dès lors restreindre cette disposition au seul secteur de la viticulture ? Il conviendrait au contraire d'en étendre

l'application à d'autres productions confrontées à des problèmes similaires, comme la culture du melon dans le Poitou ou l'arboriculture.

*La Commission **adopte** successivement les sous-amendements CL 362 et CL 363.*

*Elle **adopte** ensuite les amendements **sous-amendés**.*

Article 68 sexies (nouveau)

Faculté pour les conducteurs de véhicules et appareils agricoles ou forestiers titulaires d'un permis de catégorie B de conduire ces véhicules et appareils après la cessation de leur activité agricole ou forestière

La politique de sécurité routière est une ambition légitime et nécessaire. Le passage de l'examen du permis de conduire et la détention de ce dernier constituent ses éléments fondamentaux.

Le code de la route prévoit pourtant une dispense du permis de conduire au profit des conducteurs de véhicules ou d'appareils agricoles ou forestiers, attachés à une exploitation agricole ou forestière, à une entreprise de travaux agricoles ou à une coopérative d'utilisation de matériel agricole, dès lors que ces conducteurs sont âgés d'au moins seize ans.

Ainsi, en l'état du droit, les conducteurs de ces véhicules sont dispensés de permis poids lourd (permis de catégorie C) pour conduire des tracteurs de plus de 3,5 tonnes. Mais ces dispenses disparaissent une fois qu'ils cessent leur activité agricole ou forestière, notamment lors du départ en retraite.

Il importe donc d'apporter différents éléments techniques et pratiques d'assouplissement et de simplification en matière de conduite de tracteurs agricoles. Dans la mesure où la vitesse de ces véhicules ne dépasse guère 40 km/h, la détention du permis de catégorie B devrait suffire aux exploitants agricoles ou forestiers retraités pour conduire ces tracteurs.

C'est la raison pour laquelle le présent amendement propose un assouplissement en faveur des retraités agricoles en aménageant une exception au principe énoncé par l'article L. 221-2 du code de la route qui dispose que « le fait de conduire un véhicule sans être titulaire du permis de conduire correspondant à la catégorie du véhicule considéré est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende ».

Les exploitants agricoles ou forestiers ayant cessé leur activité pourront ainsi continuer à conduire des véhicules et appareils agricoles ou forestiers, attachés à une exploitation agricole ou forestière, à une entreprise de travaux agricoles ou à une coopérative d'utilisation de matériel agricole, dès lors qu'ils seront titulaires du permis de catégorie B.

*

* *

Puis elle examine l'amendement CL 410 du président Jean-Luc Warsmann.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Il s'agit de permettre aux agriculteurs retraités de continuer à conduire un tracteur sans disposer d'un permis spécifique.

M. le rapporteur. Avis favorable. Il est illogique que les agriculteurs détenteurs d'un permis B ne puissent plus, au moment de la retraite, utiliser un engin qu'ils ont pourtant conduit pendant toute leur vie professionnelle. Les dispositions actuelles sont inadaptées au regard de leur savoir-faire en matière de conduite.

M. Charles de Courson. C'est d'autant plus vrai qu'il existe une tolérance au profit des jeunes agriculteurs qui n'ont pas encore passé leur permis B. On interdit aux retraités ce que l'on autorise aux jeunes : c'est du racisme anti-vieux !

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'amendement est surtout destiné à appeler l'attention du Gouvernement, car la voie réglementaire serait la plus adaptée pour résoudre ce problème.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'amendement CL 401 de la commission des Affaires économiques n'a plus d'objet.

CHAPITRE II

Assouplissement du régime des professions réglementées

Article 69

(art. L. 821-9 du code de commerce, art. 20 de l'ordonnance n° 2008-1278 du 8 décembre 2008 transposant la directive 2006/43/CE du 17 mai 2006 et relative aux commissaires aux comptes)

Diversification du profil des contrôleurs du Haut conseil du commissariat aux comptes

Autorité publique indépendante de contrôle instituée auprès du garde des Sceaux en application de l'article L. 821-1 du code de commerce, le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) assure, depuis l'adoption de la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière, la surveillance de la profession avec le concours de la Compagnie nationale des commissaires aux

comptes. À cet effet, il constitue des commissions consultatives spécialisées et peut s'adjoindre des experts pour préparer ses avis et décisions.

Le H3C a aussi pour mission de veiller au respect de la déontologie et notamment de l'indépendance des professionnels relevant de son contrôle. De même, il est l'organe d'appel des chambres régionales en matière disciplinaire et en matière d'inscription.

Ce Haut conseil est composé de douze membres nommés par décret pour six ans et renouvelables par moitié tous les trois ans :

– trois magistrats, issus de la Cour de cassation, de la Cour des comptes et de l'ordre judiciaire ;

– le président de l'Autorité des marchés financiers ou son représentant ;

– un représentant du ministère chargé de l'économie ;

– un professeur des universités spécialisé en matière juridique, économique ou financière ;

– trois personnalités qualifiées dans les matières économiques et financières ;

– trois commissaires aux comptes, dont deux ayant une expérience du contrôle des comptes des personnes faisant appel public à l'épargne ou à la générosité publique.

En application de l'article L. 821-3-1 du code de commerce, les services du H3C sont composés d'agents publics détachés ou mis à disposition, d'agents contractuels de droit public et de salariés de droit privé. Toutefois, les contrôleurs de cette instance ainsi que leur directeur, chargés de réaliser les vérifications au sein des cabinets de commissaires aux comptes, sont uniquement des titulaires de contrats de droit privé, en application de l'article 20 de l'ordonnance n° 2008-1278 du 8 décembre 2008. En conséquence, à ce jour, le H3C n'a recruté que des contrôleurs provenant des cabinets sur lesquels ils sont censés exercer leurs contrôles.

Une telle situation n'est pas satisfaisante. Le présent article entend permettre d'y remédier en diversifiant davantage le profil des contrôleurs du H3C, grâce notamment à une ouverture de leur recrutement à des agents publics en position de détachement.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Il n'existe pas de motif particulier de réserver l'exercice de la fonction de contrôleur, ou de directeur du contrôle, à certaines catégories d'agents du Haut Conseil du commissariat aux comptes. Ainsi, s'il donne un avis favorable à l'abrogation, prévue au II de cet article, de l'article 20 de l'ordonnance n° 2008-1278 du 8 décembre 2008 transposant la directive 2006/43/CE du 17 mai 2006 et relative aux commissaires aux comptes, le Conseil d'État observe que le I de cet article devrait, pour l'exercice de ces fonctions, faire référence à l'ensemble des catégories du personnel des services mentionnées à l'article L. 821-3-1 du code de commerce, quel que soit leur statut, dès lors qu'ils disposent de la formation requise pour exercer les fonctions de contrôle dévolues au Haut Conseil. »

Les observations du Conseil d'État sont apparues des plus pertinentes à votre commission des Lois. Aussi, votre rapporteur a-t-il fait adopter un amendement renvoyant, au sujet du statut des contrôleurs du H3C, aux dispositions actuelles de l'article L. 821-3-1 du code de commerce. De la sorte, ces contrôleurs ne seront plus uniquement des salariés de droit privé ni des agents publics en position de détachement ; ils pourront également être des agents publics mis à disposition ou même des agents contractuels de droit public, à l'instar des autres catégories employées par le Haut conseil.

Corrélativement à cette possibilité, introduite à l'article L. 821-9 du code de commerce (I), les dispositions de l'article 20 de l'ordonnance n° 2008-1278 du 8 décembre 2008 se trouveront abrogées (II).

*La Commission **adopte** l'amendement CL 267 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 69 **modifié**.*

Article 70

(art. L. 143-12 du code rural et de la pêche maritime,
art. L. 142-3 et L. 213-1 du code de l'urbanisme)

**Clarification du régime des ventes par adjudication
au regard du droit de préemption rural et urbain**

Le droit de préemption est mis en œuvre selon des modalités et procédures très diverses en fonction de la finalité qu'il sert, de la personne qui en est bénéficiaire et de la nature de la cession concernée. Le code de l'urbanisme et le code rural et de la pêche maritime distinguent notamment selon que la cession projetée est une vente par adjudication rendue obligatoire par une disposition législative ou réglementaire ou une vente de gré à gré constitutive d'une aliénation volontaire à titre onéreux.

Mais les ventes par adjudication ordonnées par le juge en liquidation judiciaire ou dans le cadre d'une mesure de tutelle ne sont pas considérées comme des ventes par adjudication rendues obligatoires par une disposition législative ou réglementaire. Elles ne peuvent se voir appliquer le régime afférant aux ventes de gré à gré.

Pour ce qui est des ventes par adjudication rendues obligatoires par une disposition législative ou réglementaire, la Cour de cassation, statuant en sa première chambre civile, a jugé dans un arrêt du 11 décembre 2001 qu'une adjudication, même décidée par un juge, ne doit pas être considérée comme rendue obligatoire dès lors que ce juge peut tout aussi bien ordonner ou autoriser une vente sous une autre forme⁽¹⁾. Or, dans le cadre de la liquidation judiciaire comme dans le cadre d'une mesure de tutelle, le juge peut autoriser ou ordonner tout aussi bien une vente par adjudication judiciaire qu'une vente par adjudication volontaire ou qu'une vente de gré à gré⁽²⁾. Dans la mesure où le juge a donc le choix entre plusieurs formes de vente, on ne peut considérer que les ventes par adjudication soient rendues obligatoires par une disposition législative ou réglementaire dans le cadre de ces procédures.

Pour ce qui est du régime des ventes de gré à gré, et plus précisément de l'exercice du droit de préemption dans le cadre de ces ventes, il est inapplicable aux ventes en liquidation judiciaire ou en tutelle. L'expression d'une intention d'aliéner avec fixation d'un prix par le vendeur n'a rien de commun avec la compétence exclusive qu'a le juge pour autoriser ou ordonner la vente et fixer le prix ou la mise à prix dans le cadre d'une vente en liquidation judiciaire ou en tutelle.

En l'état actuel du droit, le régime du droit de préemption dans les ventes par adjudication intervenant dans le cadre d'une procédure de liquidation judiciaire ou d'une mesure de tutelle ne relève ni du régime applicable aux ventes rendues obligatoires par une disposition législative ou réglementaire ni du régime applicable aux ventes de gré à gré. Cette confusion est source d'insécurité juridique.

(1) Cass. 1^{ère} civ., 11 décembre 2001 (n° 99-21612). Il s'agissait de la vente de biens à usage agricole appartenant à des majeurs en tutelle. Le juge des tutelles avait autorisé la vente aux enchères publiques de ces biens et en avait fixé la mise à prix. Une société d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) avait contesté la vente par adjudication et en avait demandé le report afin de pouvoir éventuellement exercer le droit de préemption qui lui est reconnu par l'article L. 143-11 du code rural et de la pêche maritime. Pour l'exercice de ce droit de préemption, l'article L. 143-12 du même code prévoit que les propriétaires de biens pouvant faire l'objet de préemption qui sont désireux de les vendre par adjudication volontaire, peuvent être obligés (et c'était le cas) de les offrir à l'amiable à la SAFER deux mois au moins avant la date prévue pour la vente, dès lors que la procédure d'adjudication n'a pas été rendue obligatoire par une disposition législative ou réglementaire. La cour d'appel de Riom donna raison à la SAFER dans un arrêt du 14 octobre 1999, considérant qu'une vente par adjudication autorisée par un juge des tutelles n'était pas une vente par adjudication rendue obligatoire par une disposition législative et réglementaire et que les biens mis en vente devaient donc être offerts à l'amiable à la SAFER aux fins d'exercice de son droit de préemption. La Cour de cassation, statuant en sa première chambre civile confirma l'arrêt rendu en appel, jugeant que « si la vente publique aux enchères prévue au premier alinéa de l'article 459 du code civil est le principe, elle n'est pas obligatoire puisque le deuxième alinéa prévoit la possibilité, pour le conseil de famille ou le juge des tutelles, d'autoriser la vente à l'amiable, soit par adjudication, soit de gré à gré », et que « la procédure d'adjudication n'ayant pas été rendue obligatoire par une disposition législative ou réglementaire, il convenait de respecter les dispositions de l'article L. 143-12 du code rural obligeant les propriétaires désireux de vendre des biens immobiliers par adjudication volontaire à les offrir à l'amiable, deux mois au moins avant la date prévue pour la vente, à la SAFER ».

(2) Pour la liquidation judiciaire, voir l'article L. 642-19 du code de commerce. Pour la mesure de tutelle, voir les articles 502 et 505 du code civil.

Sans remettre en cause le droit de préemption, à la fois urbain et rural, cet article de la proposition de loi vise à clarifier le régime applicable à son exercice en cas de ventes par adjudication réalisées en procédure de liquidation judiciaire ou pour le compte de personnes en tutelle.

Afin de sécuriser ces ventes, **le I de l'article** modifie la rédaction de l'article L. 143-12 du code rural et de la pêche maritime en remplaçant la référence à une adjudication rendue obligatoire par une disposition législative ou réglementaire par la référence à une adjudication autorisée ou ordonnée par un juge.

Le II de l'article étend cette rédaction, qui tient compte de la marge d'appréciation du juge et de sa possibilité de choix entre plusieurs formes de vente, aux dispositions du code de l'urbanisme applicables au droit de préemption urbain (articles L. 142-3 et L. 213-1 du code de l'urbanisme).

Ces modifications rédactionnelles contribueront à sécuriser les ventes d'actifs effectuées en liquidation judiciaire ou dans le cadre d'une mesure de tutelle, et à favoriser ainsi la circulation des biens.

La Commission adopte l'article 70 sans modification.

Article 71

(art. 6-3 [nouveau] de la loi n° 46-942 du 7 mai 1946
instituant l'ordre des géomètres experts)

Exercice de la profession de géomètre-expert en qualité de salarié

Les géomètres-experts sont des professionnels libéraux délégués d'une mission de service public consistant à dresser les plans et documents topographiques qui délimitent les propriétés foncières. À ce titre, ils exercent des compétences très variées, qui ont trait tout à la fois à la fixation des limites de terrains, à l'information des propriétaires sur les règles d'urbanisme applicables, à l'exercice de la maîtrise d'œuvre pour les voiries et réseaux, aux mesures de superficie de biens immobiliers et fonciers, voire même à la gestion de patrimoines immobiliers.

Au 1^{er} janvier 2009, l'ordre des géomètres-experts recensait 1 866 professionnels inscrits au tableau.

Du fait de son étroite proximité avec les usages de la propriété foncière, la profession de géomètre-expert est historiquement apparue avec les civilisations de bâtisseurs (égyptiens, grecs, et romains qui créèrent les *agrimensores*). Elle s'est enracinée dans notre pays avec l'instauration du cadastre (au sein des provinces sous l'Ancien Régime puis au niveau national avec l'adoption de la loi du 15 septembre 1807). Aujourd'hui, l'exercice de la profession est régi par la loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'ordre des géomètres-experts.

Cette loi ne reconnaît actuellement que deux catégories de professionnels géomètres-experts : les personnes physiques inscrites au tableau de l'ordre exerçant à titre individuel et les sociétés de géomètres-experts.

À l'instar de ce que le législateur a déjà réalisé au profit des notaires (article 1^{er} *ter* de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat), des huissiers de justice (article 3 *ter* de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers), des greffiers de tribunaux de commerce (articles L. 743-12 et L. 743-12-1 du code de commerce), et plus récemment des commissaires-priseurs judiciaires (article 3 de l'ordonnance n° 45-2593 du 2 novembre 1945 relative au statut des commissaires-priseurs judiciaires), il est proposé, à travers cet article, de reconnaître l'exercice de la profession de géomètre-expert en qualité de salarié.

La Commission adopte l'article 71 sans modification.

Article 71 bis (nouveau)

(art. 54 A [nouveau] de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971)

Définition légale de la consultation juridique

Cet article additionnel résulte de l'adoption par la Commission d'un amendement présenté par M. Émile Blessig.

Il vise à inscrire une définition légale de la notion de « consultation juridique » dans la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques.

La notion de « consultation juridique » ne fait actuellement l'objet d'aucune définition légale, alors qu'elle est employée dans de nombreuses dispositions législatives. Elle constitue ainsi un élément essentiel de la réglementation dite du périmètre du droit contenue aux articles 54 et suivants de la loi du 31 décembre 1971, précitée, qui a généré un contentieux relativement important. Ces dispositions précisent notamment, à quelles conditions les personnes exerçant des activités professionnelles réglementées autres que judiciaires ou juridiques, les personnes exerçant une profession non réglementée ainsi que certains organismes peuvent être autorisés à donner des consultations en matière juridique, alors que cette activité est réservée, par principe, aux membres des professions judiciaires et juridiques.

L'adoption de cette définition permettrait également une meilleure appréhension par les juridictions des faits d'exercice illicite de la profession d'avocat (art. 72 de la loi du 31 décembre 1971) et de démarchage prohibé (art. 66-4 de ladite loi). La notion de consultation juridique est également employée par l'article 561-3 du code monétaire et financier, dont le II prévoit que les avocats et les avoués ne sont pas soumis aux obligations relatives à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme lorsqu'ils donnent des consultations juridiques, à moins qu'elles n'aient été fournies à des fins de

blanchiment des capitaux ou de financement du terrorisme. L'adoption d'une définition légale constituerait donc une clarification bienvenue.

Il est proposé de définir la consultation juridique comme « *une prestation intellectuelle personnalisée tendant, sur une question posée, à la fourniture d'un avis ou d'un conseil fondé sur l'application d'une règle de droit en vue, notamment, d'une éventuelle prise de décision* ».

Cette définition correspond à celle résultant de la jurisprudence et des réponses ministérielles portant sur ce sujet.

Ainsi, dans une réponse ministérielle publiée le 1^{er} mars 1993, le ministère de la Justice a défini la consultation juridique comme une « *prestation intellectuelle personnalisée qui tend à fournir un avis, parfois un conseil, qui concourt, par les éléments techniques qu'il apporte, à la prise de décision du bénéficiaire de la consultation* »⁽¹⁾.

Dans le même sens, le ministère de la Justice a défini, dans une réponse ministérielle publiée le 27 juin 2006, la consultation juridique comme « *toute prestation intellectuelle personnalisée qui tend à fournir un avis sur une situation soulevant des difficultés juridiques ainsi que sur la (ou les) voie(s) possible(s) pour les résoudre, concourant, par les éléments qu'elle apporte, à la prise de décision du bénéficiaire de la consultation.* », en précisant qu'elle « *doit être distinguée de l'information à caractère documentaire qui consiste à renseigner un interlocuteur sur l'état du droit ou de la jurisprudence relativement à un problème donné.* »⁽²⁾.

Dans un arrêt du 21 mai 2001, la Cour d'appel de Paris a retenu une définition voisine, jugeant que « *par consultation juridique, il y a lieu d'entendre une prestation intellectuelle personnalisée, distincte de l'information à caractère documentaire, qui tend à fournir un avis, parfois un conseil, qui concourt, par les éléments qu'il apporte, à la prise de décision de son bénéficiaire* »⁽³⁾.

Enfin, la Cour de cassation, dans un arrêt du 15 novembre 2010⁽⁴⁾, a jugé que la complexité des problèmes posés ne constituait pas l'un des critères de la consultation juridique, ce qui exclut de la retenir dans la définition proposée.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 75 de M. Émile Blessig.

(1) *Rép. min.*, JOAN, Q n° 66510, 1^{er} mars 1993, p. 182.

(2) *Rép. min.*, JO Sénat, Q n° 24085, 27 juillet 2006, p. 1991.

(3) *Rec. Dalloz 2001, IR*, p. 2084.

(4) *Civ. Ière*, 15 novembre 2010, BICC 1^{er} mars 2011, n° 265.

M. Émile Blessig. La loi du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques a fixé les modalités d'exercice de la consultation juridique sans en donner de définition précise. Alors que la prolifération d'avis donnés sur Internet est la source d'un important contentieux, cet amendement tend à définir la consultation juridique comme « une prestation intellectuelle personnalisée tendant, sur une question posée, à la fourniture d'un avis ou d'un conseil fondé sur l'application d'une règle de droit en vue, notamment, d'une éventuelle prise de décision ».

M. le rapporteur. Avis favorable. Dans la mesure où un certain nombre de professions voient leur responsabilité engagée sur le fondement d'une consultation juridique, l'absence de définition précise d'une telle consultation est une incongruité. Par ailleurs, la définition proposée est celle de la jurisprudence, qui a été reprise par le Conseil national des barreaux notamment. Cet amendement me paraît donc tout à fait bienvenu.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Je comprends la démarche, mais, sur le plan pénal, la notion de délit d'exercice illégal existe dans le droit positif français. Cela ne suffit-il pas ?

M. le rapporteur. Non. Engager la responsabilité ne peut se faire que sur le fondement d'une définition claire, non pas de la profession, mais de l'acte.

La Commission adopte l'amendement CL 75 de M. Émile Blessig.

CHAPITRE III

Simplification du droit des transports

Article 72

(art. L. 3113-1, L. 3211-1 et L. 3431-1 du code des transports)

Simplification de démarches administratives incombant aux entreprises de transport

L'activité de transport pour compte d'autrui est une activité professionnelle réglementée qui nécessite, pour pouvoir être exercée, d'être obligatoirement inscrit au registre des transporteurs tenu par le préfet de la région où l'entreprise a son siège⁽¹⁾, et de satisfaire à des conditions d'honorabilité professionnelle, de capacité professionnelle et de capacité financière⁽²⁾.

(1) Dès lors qu'une entreprise de transport sous-traite plus de 15 % de son chiffre d'affaires, elle doit également être inscrite au registre des commissionnaires de transport.

(2) Ces critères sont notamment fixés par la directive 98/76/CE du Conseil du 1er octobre 1998 modifiant la directive 96/26/CE concernant l'accès à la profession de transporteur de marchandises et de transporteur de voyageurs par route ainsi que la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres visant à favoriser l'exercice effectif de la liberté d'établissement de ces transporteurs dans le domaine des transports nationaux et internationaux.

L'exigence d'honorabilité professionnelle impose que les représentants légaux de l'entreprise et la personne qui en assure la direction effective et permanente n'aient pas fait l'objet de condamnations les privant de la possibilité d'exercer l'activité de transporteur pour compte d'autrui.

La condition de capacité professionnelle requiert de la personne qui assure la direction effective et permanente de l'activité de transport de l'entreprise qu'elle soit titulaire d'une attestation de capacité professionnelle délivrée soit après la réussite d'un examen soit sur justification d'une expérience professionnelle suffisante.

Enfin, la condition de capacité financière exige des entreprises de transport routier de personnes ou de marchandises qu'elles justifient, lors de leur inscription au registre des transporteurs puis chaque année, de capitaux propres suffisants pour pouvoir exercer leur activité de transport.

Les montants de capacité financière en métropole et outre-mer ont été définis par arrêté ministériel ⁽¹⁾.

Le contrôle de la capacité financière des entreprises de transport public routier de marchandises et de personnes suppose aujourd'hui que ces entreprises remplissent chaque année une déclaration de capacité financière sous format papier qui correspond au formulaire CERFA n° 11 416, et qu'elles joignent à cette déclaration les liasses fiscales de leurs trois derniers exercices, également sous format papier.

Ainsi, ce sont chaque année près de 65 000 déclarations de capacité financière et au moins autant de liasses fiscales afférentes (soit plus de 130 000 documents) qui, sous format papier, sont transmises aux services du ministère chargé des transports, alors même que les liasses fiscales permettant d'apprécier la capacité financière des entreprises de transport public routier sont par ailleurs transmises à l'administration fiscale pour les besoins de la collecte des taxes et impôts.

Le 1° et le 2° de l'article visent à alléger les charges déclaratives pesant sur les entreprises de transport public routier en supprimant l'obligation pour celles-ci de remplir la déclaration annuelle de capacité financière et d'y joindre les liasses fiscales déjà transmises à l'administration fiscale.

(1) L'arrêté du 18 novembre 1999 relatif à la capacité financière requise pour les entreprises de transport public routier de marchandises et les entreprises de location de véhicules industriels avec conducteur destinés au transport de marchandises, tel que modifié par les arrêtés du 28 décembre 2001 et du 7 décembre 2007, précise en son article 1^{er} que la condition de capacité financière est satisfaite par les entreprises en question lorsqu'elles disposent de capitaux propres ou de garanties d'un montant total au moins égal à 900 euros pour chaque véhicule n'excédant pas 3,5 tonnes de poids maximum autorisé (PMA), et, pour les véhicules dépassant ce seuil, 9000 euros pour le premier véhicule et 5000 euros pour chacun des véhicules suivants. Dans les départements d'outre-mer, ces montants sont fixés respectivement à 600 euros, 6000 euros et 3000 euros.

À cette obligation est substituée l'obligation pour l'administration fiscale de transmettre aux services du ministre chargé des transports les données fiscales nécessaires pour permettre à ces derniers d'apprécier la capacité financière des entreprises de transport public routier.

Cette obligation de transmission mise à la charge de l'administration fiscale est appliquée par le **1° de l'article** à la déclaration de capacité financière des entreprises de transport public routier de personnes, et par le **2° de l'article** à celle des entreprises de transport public routier de marchandises.

La suppression de la déclaration annuelle de capacité financière sous format papier et la transmission dématérialisée des liasses fiscales des entreprises de transport public routier par l'administration fiscale au ministre chargé des transports contribueront à alléger de manière significative les charges déclaratives pesant sur ces entreprises qui, aujourd'hui, transmettent en doublon les mêmes documents sous format papier à deux administrations différentes.

La même logique de simplification du traitement administratif des documents exigés des entreprises de transport routier inspire le **3° de l'article**.

L'article L. 3431-1 du code des transports prévoit que la gestion et la délivrance des documents relatifs au contrôle des autorisations de transport routier pour la réalisation de liaisons internationales peuvent être confiées à un ou plusieurs organismes agréés. Il est renvoyé à un décret en Conseil d'État pour préciser les conditions d'agrément de ces organismes, la définition des règles de gestion et de délivrance des documents et autorisations et les modalités de participation des entreprises aux frais de gestion et de délivrance.

Si la possibilité de confier à des organismes agréés la mission de gérer et délivrer les documents relatifs au contrôle des autorisations de transport routier a été prévue pour les liaisons internationales, rien de tel n'est aujourd'hui prévu pour les documents relatifs aux autorisations requises pour les dessertes intérieures régulières d'intérêt national effectuées à l'occasion d'un service régulier de transport routier international de voyageurs.

L'article L. 3421-2 du code des transports soumet en effet à une autorisation de l'État la possibilité, pour les entreprises de transport public routier de personnes, d'assurer, pour une durée déterminée, des dessertes intérieures régulières d'intérêt national à l'occasion d'un service régulier de transport routier international de voyageurs.

Afin d'aligner le traitement administratif des autorisations nécessaires pour les dessertes intérieures régulières d'intérêt national effectuées à l'occasion de liaisons internationales sur celui des autorisations nécessaires pour les liaisons internationales, le 3° de l'article modifie l'article L. 3431-1 du code des transports de façon à étendre le champ des documents dont la gestion et la délivrance peuvent être confiées à un ou plusieurs organismes agréés.

La possibilité de transférer à un organisme agréé la gestion et la délivrance des documents relatifs au contrôle des autorisations de transport routier pour la réalisation de dessertes intérieures régulières d'intérêt national, effectuées à l'occasion d'un service régulier de transport routier international de voyageurs, est de nature à simplifier les démarches administratives pour les entreprises de transport routier.

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL 343 du rapporteur.

Elle adopte ensuite l'article 72 modifié.

Article 72 bis (nouveau)

(art. L. 312-1 [nouveau] du code de la route)

**Encadrement législatif des normes relatives
aux poids et dimensions des véhicules**

Le livre III du code de la route, consacré au véhicule, comporte un titre I^{er} relatif aux dispositions techniques qui contient plusieurs chapitres vides de toutes dispositions : il s'agit des chapitres concernant les poids et dimensions des véhicules, l'éclairage et les signalisations, les pneumatiques, le freinage ou encore les organes de manœuvre, de direction et de visibilité.

Dans la mesure où les règles relatives aux poids et dimensions des véhicules peuvent avoir un impact sur la compétitivité de nos entreprises, il apparaît nécessaire de reconnaître au législateur une compétence pour fixer le cadre à l'intérieur duquel le pouvoir réglementaire peut préciser le régime des poids et dimensions des véhicules.

C'est la raison pour laquelle cet article propose d'introduire au chapitre II du titre I^{er} du livre III du code de la route un article L. 312-1 nouveau prévoyant que nonobstant la compétence reconnue au pouvoir réglementaire pour édicter les règles relatives aux poids et dimensions des véhicules, et sous réserve des exceptions prévues par la voie réglementaire, il revient au législateur de fixer une norme maximale de poids total autorisé en charge (PTAC).

Dans un souci de compatibilité à la fois avec le marché européen, les impératifs de sécurité routière et les exigences environnementales, cette norme est fixée à 44 tonnes pour 5 essieux, dès lors qu'il s'agit d'un véhicule articulé, d'un train double et d'un ensemble composé d'un véhicule à moteur et d'une remorque.

Cette norme a été recommandée par l'auteur de la proposition de loi dans le rapport qu'il a remis au Président de la République le 6 juillet 2011. Cette norme prend en considération à la fois les enjeux liés à la compétitivité des entreprises françaises de transport routier dans un marché européen libéralisé, les impératifs de sécurité routière et les exigences environnementales de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

*

* *

La Commission examine en discussion commune les amendements identiques CL 33 de M. François Vannson et CL 112 de M. Christian Jacob, ainsi que les amendements identiques CL 34 et CL 113, respectivement des mêmes auteurs.

M. François Vannson. Le 17 janvier 2011, un décret a imposé un sixième essieu pour les véhicules de quarante-quatre tonnes, sans tenir compte du caractère fortement concurrentiel du marché du transport. Cet amendement, très attendu par la profession des transporteurs routiers, vise donc à revenir à l'ancien dispositif – soit la norme maximale, en termes de poids total autorisé en charge, de quarante-quatre tonnes pour cinq essieux. Il paraît important de mieux encadrer le pouvoir réglementaire par des dispositions législatives, sans pour autant préjuger de certaines dérogations s'agissant de transports particuliers et de respect des normes environnementales.

M. Dominique Perben. Ces amendements reprennent en effet une demande très ancienne de la profession. Au niveau européen, les parts de marché des transporteurs routiers français reculent sans cesse et le décret du début de l'année, qui impose un sixième essieu pour ceux qui veulent transporter quarante-quatre tonnes, est une aberration du point de vue économique. Il est donc impératif de revenir sur ces dispositions en introduisant un chapitre législatif dans le code de la route – c'est l'objet des amendements CL 33 et CL 112 – et en instaurant une nouvelle norme à quarante-quatre tonnes pour cinq essieux, comme y tendent les amendements CL 34 et CL 113.

J'ajoute que de nombreux poids lourds ayant une capacité de quarante-quatre tonnes circulent aujourd'hui avec moins de tonnage, mais en polluant tout autant. Le fait de pouvoir les charger davantage ne sera donc absolument pas préjudiciable à l'environnement.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je suis extrêmement favorable aux amendements CL 34 et CL 113. Ils correspondent en effet à une disposition que j'avais préconisée dans le rapport sur la simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi que j'ai remis au Président de la République en juillet dernier. Peut-être serait-il d'ailleurs plus sûr, d'un point de vue juridique, de se contenter d'adopter ces amendements, qui répondent à l'objectif poursuivi, et de repousser les amendements CL 33 et CL 112, qui posent un problème de cohérence avec les amendements précités.

M. le rapporteur. Un tel sujet devrait relever de la loi. Je propose donc de retirer les amendements CL 33 et CL 112 au profit des amendements CL 34 et CL 113 qui inscrivent la question du cinquième essieu dans le champ législatif.

M. Alain Vidalies. Chacun le comprend bien, ce n'est pas une petite affaire, car outre ses implications économiques, elle aura un impact sur la coordination du droit européen et sur les infrastructures routières. Ce problème n'est pas simple et, dans la mesure où il concerne de près les collectivités locales, il ne faudrait pas le traiter sans avoir consulté au préalable les associations d'élus concernées – je pense à l'Association des maires de France et à l'Association des présidents de conseils généraux.

M. Michel Raison. L'argument de la détérioration des routes nous a souvent été opposé, mais cinq essieux, cela fait dix roues, pesant relativement peu chacune. En outre, cela ne jouera que sur quelques périodes de l'année, pour quelques marchandises. Enfin, un camion chargé à quarante-quatre tonnes va moins vite que s'il est chargé à trente-huit tonnes. Or la vitesse est, autant que le poids, un critère qui compte pour la détérioration des routes. Il n'y aura donc pas de problème à cet égard.

Les amendements CL 33 et CL 112 sont retirés.

La Commission adopte les amendements identiques CL 34 de M. François Vannson et CL 113 de M. Christian Jacob.

Article 72 ter (nouveau)

(art. L. 6221-4-1 [nouveau] du code des transports)

Utilisation de la langue anglaise dans les manuels aéronautiques

Cet article concerne l'utilisation de la langue anglaise dans les manuels aéronautiques, et plus précisément dans les documents techniques nécessaires à la construction, à la maintenance, à l'utilisation opérationnelle des aéronefs et aux supports de formation dans ces domaines.

Il s'agit de leur étendre le bénéfice du régime mentionné au dernier alinéa de l'article L. 1321-6 du code du travail. Ce texte dispose à titre de principe que le règlement intérieur d'une entreprise est rédigé en français et qu'il en va de même pour tout document comportant des obligations pour le salarié ou des dispositions dont la connaissance est nécessaire pour l'exécution de son travail, mais aménage des exceptions lorsque les documents sont « reçus de l'étranger ou destinés à des étrangers ».

Au cours des vingt dernières années, le développement du transport aérien sur l'ensemble de la planète s'est accompagné d'un recours à l'anglais aéronautique, dont le vocabulaire est très technique et très spécifique, puisqu'il est pratiqué à titre exclusif par les acteurs du secteur. Cette exclusivité garantit une communication claire qui répond à l'exigence essentielle de la sécurité.

L'obligation faite par l'article L. 1321-6 du code du travail de traduire en français les documents nécessaires au salarié pour l'exécution de son travail soulève des difficultés importantes quand il s'agit des documents techniques

nécessaires à la construction, à la maintenance, à l'utilisation opérationnelle des aéronefs. Ces documents sont volumineux, complexes, et rédigés par les constructeurs de différentes nationalités uniquement en langue anglaise. Il en résulte de très grandes difficultés de traduction, d'autant que ces documents sont fréquemment actualisés, en raison notamment des évolutions liées à la sécurité. Traduire ces documents serait une opération coûteuse, excessivement longue, et risquée en termes de sécurité. En effet, la terminologie utilisée dans les manuels correspond précisément aux indications et messages diffusés dans les cockpits, étant précisé que le pilotage des avions s'effectue en anglais. Les risques d'imprécision voire de contresens liés à la traduction peuvent être gravement préjudiciables à la sécurité.

La traduction systématique placerait les opérateurs français dans une situation difficile par rapport aux opérateurs étrangers qui, pour certains, exploitent le même réseau et les mêmes dessertes que les opérateurs nationaux. De plus, elle ferait peser sur les constructeurs aéronautiques et leurs sous-traitants établis en France des sujétions considérables par rapport aux autres constructeurs étrangers.

Au niveau européen, l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) utilise la seule langue anglaise pour la certification des aéronefs et pour la diffusion des consignes de navigabilité suite à des incidents. Ces documents sont directement applicables par toutes les entreprises aériennes européennes, leurs personnels ainsi que les autorités de surveillance des États membres de l'Union européenne.

Dès lors, tant pour des raisons impérieuses de sécurité que par souci de compatibilité avec les pratiques internationales et européennes, une évolution législative s'avère nécessaire afin de clarifier le régime applicable aux documents techniques de sécurité relatifs à la construction, à l'utilisation opérationnelle, à la maintenance ou à la navigabilité des aéronefs au regard du principe général d'utilisation de la langue française.

C'est la raison pour laquelle, sans méconnaître l'importance de l'usage de la langue française, cet article applique à la matière aéronautique l'exception à l'obligation de traduction des documents nécessaires au salarié pour l'exécution de son travail prévue par le dernier alinéa de l'article L. 1321-6 du code du travail pour les « documents reçus de l'étranger ou destinés à des étrangers ».

L'utilisation de la langue anglaise dans les manuels aéronautiques n'apparaît pas contraire à l'article 2 de la Constitution qui dispose que « la langue de la République est le français ».

En effet, le Conseil constitutionnel a décidé en 1999 que « l'usage du français [s'imposait] aux personnes morales de droit public et aux personnes

morales de droit privé dans l'exercice d'une mission de service public »⁽¹⁾. Quant au Conseil d'État, il a jugé qu'il ne se déduisait pas de l'article 2 de la Constitution une « obligation d'usage du français dans les relations de droit privé »⁽²⁾.

Partant, au regard de la situation particulière du secteur aéronautique, et notamment des risques pour la sécurité que comporte l'utilisation de traductions, la différence de traitement résultant de l'utilisation de la langue anglaise dans les manuels nécessaires aux salariés des entreprises aéronautiques pour l'exécution de leur travail ne paraît pas injustifiée.

Cet article n'a pas vocation à affaiblir l'attachement des acteurs français du secteur aéronautique à l'usage de la langue française dans les relations quotidiennes de travail. De larges pans de l'activité aéronautique française ne sont pas concernés par cette disposition.

Il s'agit uniquement de prendre en compte la spécificité du secteur aéronautique et les enjeux de sécurité qui lui sont propres. Pour l'utilisation opérationnelle, la construction ou la maintenance des aéronefs, ce secteur représente en France près de 650 entreprises dont un grand nombre sont de petites et moyennes entreprises.

*

* *

Puis elle examine l'amendement CL 111 de M. François Vannson.

M. François Vannson. Cet amendement répond à une demande formulée par la direction générale de l'aviation civile et concerne l'utilisation et la vulgarisation de la langue anglaise dans le domaine, très précis, des aéronefs.

M. le Président Jean-Luc Warsmann. Nous sommes évidemment très attachés à l'usage du français. Mais il s'agit ici d'une question de sécurité pour les aéronefs

M. le rapporteur. L'article 2 de la Constitution rappelle que la langue de la République est le français, mais le Conseil constitutionnel a précisé, en 1999, que l'usage du français s'imposait aux personnes morales de droit public et aux personnes morales de droit privé dans le cas précis de l'exercice d'une mission de service public. Le Conseil d'État a, quant à lui, jugé qu'il ne se déduisait pas de l'article 2 de la Constitution une obligation d'user du français dans les relations de droit privé. Dès lors, un tel amendement peut donc être admis.

La Commission adopte l'amendement CL 111.

(1) CC, décision n° 99-412 du 15 juin 1999 relative à la Charte européenne des langues régionales et minoritaires.

(2) CE, 27 juillet 2006, Association Avenir de la langue française.

CHAPITRE IV

Simplification du droit du tourisme

Article 73

(art. L. 133-14, L. 141-2, L. 141-3, L. 311-6, L. 321-1, L. 323-1, L. 325-1, L. 332-1 et L. 333-1 du code du tourisme)

Simplification de la procédure de classement des stations de tourisme et des hébergements touristiques

L'article L. 133-13 du code du tourisme dispose que seules les communes touristiques et leurs fractions qui mettent en œuvre une politique active d'accueil, d'information et de promotion touristiques tendant, d'une part, à assurer la fréquentation plurisaisonnière de leurs territoires, et, d'autre part, à mettre en valeur leurs ressources naturelles, patrimoniales ou celles qu'elles mobilisent en matière de créations et d'animations culturelles ou d'activités physiques et sportives, peuvent être érigées en stations classées de tourisme.

La loi n° 2006-437 du 14 avril 2006 portant diverses dispositions relatives au tourisme a ainsi simplifié le dispositif en ne conservant qu'une seule catégorie de classement des communes, la station classée de tourisme, et en renforçant les critères nécessaires à l'obtention de ce statut.

L'article L. 133-14 du code du tourisme énumère en effet les critères pris en compte pour l'obtention du statut de « station classée de tourisme ». Parmi ces critères figurent les efforts accomplis par les communes pour structurer une offre touristique d'excellence, pour mettre en œuvre un projet tendant à stimuler la fréquentation touristique, ou encore pour réaliser des actions ou des travaux d'équipement et d'entretien relatifs notamment à l'amélioration des conditions d'accès, de circulation, d'accueil, d'hébergement, de séjour, à l'embellissement du cadre de vie, et à la conservation des monuments et des sites.

Toutefois, un certain nombre de communes ayant axé leur développement sur le tourisme d'affaires ne peuvent prétendre au classement du fait de l'absence de critères propres au tourisme d'affaires ou de découverte économique, industrielle et technologique.

C'est la raison pour laquelle le **1° A de l'article** complète les critères énumérés par l'article L. 133-14 du code du tourisme afin d'y mentionner les actions ou travaux d'équipement et d'entretien réalisés par les communes pour développer le tourisme d'affaires.

Cette disposition est justifiée par le fait que la France dispose d'une offre très performante en matière de tourisme d'affaires qui sera indiscutablement renforcée et valorisée par l'attribution du statut de « station classée de tourisme ».

Un hébergement touristique est un lieu de séjour ou de villégiature qui fait l'objet d'une location temporaire de vacances pour une durée allant d'une nuit à

un mois. Il peut s'agir d'une maison, d'un appartement, d'une chambre, d'un chalet préfabriqué, d'une simple place dans un refuge ou d'un terrain avec accès à des équipements. Les hôtels, les pensions de famille, les gîtes ruraux, les chambres d'hôtes, les campings, ou encore les villages de vacances sont des hébergements touristiques. Les différentes catégories d'hébergements touristiques font l'objet d'un classement rendant compte de la qualité de leur confort et des prestations proposées.

En l'état du droit, la décision de classement des hébergements touristiques relève de l'autorité administrative, et plus précisément du préfet ⁽¹⁾. Cette décision de classement intervient à l'issue d'une procédure dont la conduite est, pour l'essentiel, confiée à l'agence « Atout France ».

Aux termes de l'article L. 141-2 du code du tourisme, « Atout France » est une agence de développement touristique de la France, constituée sous forme d'un groupement d'intérêt économique et placée sous la tutelle du ministre chargé du tourisme. Elle poursuit un triple objectif de promotion du tourisme en France, de réalisation d'opérations d'ingénierie touristique et de mise en œuvre d'une politique de compétitivité et de qualité des entreprises du secteur.

Pour atteindre ces objectifs, l'agence « Atout France » est investie de plusieurs missions :

- fournir une expertise à l'État, aux collectivités territoriales, et aux partenaires privés ou associatifs membres du groupement, pour la définition et la mise en œuvre de leur stratégie touristique, pour la conception et le développement de leurs projets, pour la fourniture de conseils en matière de formation, de recherche, d'innovation et de développement durable dans le secteur du tourisme, et pour l'exportation du savoir-faire français à l'international ;

- élaborer, mettre en œuvre et assurer le suivi des actions d'information et de promotion des territoires et des destinations de la métropole et des collectivités ultramarines sur les marchés national et étranger, en promouvant la qualité de l'offre touristique dans les hébergements, la restauration, l'accueil des touristes et les prestations annexes ;

- observer les phénomènes touristiques, mettre en place des données chiffrées fiables et utilisables par les acteurs du secteur, produire des études, notamment prospectives, sur l'offre et la demande dans les filières et territoires touristiques ;

(1) La compétence de l'autorité administrative pour décider du classement des hébergements touristiques est prévue par divers articles du code du tourisme : L. 311-6 (pour les hôtels), L. 321-1 (pour les résidences de tourisme), L. 323-1 (pour les villages résidentiels de tourisme), L. 325-1 (pour les villages de vacances), L. 332-1 (pour les terrains de camping et de caravanage), et L. 333-1 (pour les parcs résidentiels de loisirs).

– concevoir, tenir à jour, diffuser librement et gratuitement les tableaux de classement des offices de tourisme, des hôtels, des résidences de tourisme, des meublés de tourisme, des villages résidentiels de tourisme, des villages de vacances, des terrains de camping et de caravanage, des parcs résidentiels de loisirs et des chambres d’hôtes.

Cette dernière mission montre que « Atout France » maîtrise l’essentiel de la procédure de classement des hébergements touristiques, puisque c’est cette agence qui élabore, en concertation avec les professionnels, les référentiels de classement, conçoit les tableaux de classement, et tient ces derniers à jour⁽¹⁾. C’est elle aussi qui publie, notamment sur son site internet, la liste des hébergements classés et organise la promotion du classement.

Autrement dit, seules l’instruction des demandes de classement et la décision de classement échappent à « Atout France ». S’il est légitime de confier l’instruction des demandes de classement à des organismes évaluateurs qui sont accrédités par le Comité français d’accréditation (COFRAC) et qui effectuent des audits au regard des référentiels de classement établis par « Atout France », l’attribution de la décision de classement au préfet⁽²⁾ constitue une complexité inutile qui conduit au morcellement de la procédure et nuit au traitement rapide et optimal des demandes de classement.

C’est la raison pour laquelle le **1° de l’article** modifie l’article L. 141-2 du code du tourisme et confie à « Atout France » une nouvelle mission, celle de prononcer le classement des hébergements touristiques, à l’exception des meublés de tourisme pour lesquels la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques a aménagé un régime spécifique⁽³⁾.

Extrait de l’avis du Conseil d’État

« L’insertion à l’article L. 141-2 du code du tourisme d’un sixième alinéa en vue de confier au GIE Atout France la conduite des procédures de classement ne serait pas cohérente avec la rédaction actuelle du 4^{ème} alinéa de cet article qui lui confie la mission d’encourager la démarche de classement. Pour sauvegarder la cohérence de l’article, il serait préférable de réécrire la fin de ce 4^{ème} alinéa de la manière suivante : « À ce titre, l’agence promet la qualité de l’offre touristique dans les hébergements, la restauration, l’accueil des touristes et les prestations annexes, conduit les procédures de classement prévues au livre III du présent code et prononce le classement des hébergements touristiques marchands concernés, à l’exception des meublés de tourisme ; ». »

(1) La mise à jour est imposée par la révision quinquennale des référentiels de classement.

(2) Le préfet prend la décision de classement au vu des conclusions du certificat de visite délivré par l’organisme évaluateur accrédité.

(3) Un meublé de tourisme, également appelé « location de vacances » ou « location saisonnière », est une forme d’hébergement touristique destinée à une clientèle de passage qui effectue un séjour de quelques journées, sur la base d’une location forfaitaire à la journée, à la semaine ou au mois, dans une maison, un appartement ou une chambre meublés, et qui n’y élit pas domicile.

Le **1° bis de l'article** saisit l'occasion de la réforme des missions d'« Atout France » pour clarifier la situation du directeur général de ce groupement d'intérêt économique (GIE).

En effet, le mode de nomination de ce dernier n'est, à ce jour, prévu par aucun texte normatif. Il faut donc se référer au contrat constitutif de ce groupement et aux dispositions générales du code de commerce concernant les GIE pour éclaircir le statut et les pouvoirs de ce directeur général.

Or il est apparu, d'une part, que certaines dispositions du code de commerce, comme celles conférant à chacun des membres du conseil d'administration la possibilité d'engager le GIE vis-à-vis des tiers, pouvaient se révéler gênantes dans le cas du GIE « Atout France », et, d'autre part, qu'il convenait de prévoir explicitement le mode de désignation de ce dirigeant.

C'est la raison pour laquelle le 3° de l'article décrit les modalités de nomination du directeur général de l'agence « Atout France » en l'attribuant au ministre chargé du tourisme, sur proposition du conseil d'administration de l'agence, et prévoit explicitement que, dans les rapports avec les tiers, c'est le directeur général qui engage le groupement par tout acte entrant dans l'objet de ce dernier.

Les **3° et 4° de l'article** tirent les conséquences de l'attribution de la décision de classement à « Atout France » pour les différentes catégories d'hébergements touristiques (hôtels à l'article L. 311-6, résidences de tourisme à l'article L. 321-1, villages résidentiels de tourisme à l'article L. 323-1, villages de vacances à l'article L. 325-1, terrains de camping et de caravanage à l'article L. 332-1 et parcs résidentiels de loisirs à l'article L. 333-1). Il s'agit de remplacer la référence à l'« autorité administrative » par la référence à l'« organisme mentionné à l'article L. 141-2 », à savoir « Atout France », et de supprimer l'alinéa, devenu sans objet, qui prévoyait que l'autorité administrative transmettait sa décision de classement à « Atout France »⁽¹⁾.

L'attribution à « Atout France » de la décision de classement des hébergements touristiques constitue un ajustement bienvenu de la réforme des procédures de classement des hébergements touristiques mise en place par la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, qui a déchargé les services déconcentrés de l'État de l'instruction des demandes de classement et l'a confiée à des organismes évaluateurs accrédités par le COFRAC.

Le classement étant payant et s'inscrivant dans une démarche commerciale, l'interférence actuelle de l'autorité administrative dans la procédure paraît inappropriée, d'autant qu'elle contribue à entretenir chez les professionnels

(1) Les préfectures sont actuellement tenues de transmettre à « Atout France » copie des arrêtés et des dossiers de classement.

de l'hébergement touristique une certaine confusion sur son rôle. En l'état du droit, l'autorité administrative intervient en effet à la fois à titre facultatif, pour prononcer un classement qui n'est nullement imposé, et à titre obligatoire, pour faire respecter des dispositions législatives et réglementaires impératives, notamment en matière d'hygiène et de sécurité.

L'attribution à « Atout France » de la décision de classement des hébergements touristiques contribuera à clarifier la répartition des compétences et à rendre plus visible le rôle de l'autorité administrative dans la mission régalienne de contrôle du respect des normes pour laquelle elle est pleinement légitime.

En outre, le fait de ne confier à « Atout France » que la décision de classement, à l'exclusion de l'instruction des demandes de classement, qui continuent de relever des organismes évaluateurs accrédités par le COFRAC, évince tout grief de partialité. L'indépendance d'« Atout France » dans sa décision de classement est garantie par l'absence de toute intervention de ses services au stade de l'instruction des demandes de classement.

Cette réforme a été proposée par notre collègue Jean-Louis Léonard qui a cosigné avec MM. Daniel Fasquelle, Marc Francina et Étienne Mourrut une proposition de loi relative aux habitats légers de loisirs et à l'hébergement de plein air et portant diverses dispositions relatives au tourisme ⁽¹⁾ dont l'article 3 a très largement inspiré cet article de la proposition de loi. Notre collègue Jean-Louis Léonard proposait lui aussi de confier à « Atout France » la mission de prononcer le classement des hébergements touristiques en lieu et place de l'autorité administrative.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 39 de M. Yanick Paternotte.

M. le rapporteur. Avis favorable. Le tourisme d'affaires, de séminaires et de découverte économique, industrielle et technologique peuvent en effet constituer des critères d'attribution du statut de « station classée de tourisme ».

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

*Elle **adopte** ensuite successivement les amendements CL 344 du rapporteur, CL 170 de M. Guy Geoffroy et CL 301 du rapporteur.*

*La Commission **adopte** l'article **73 modifié**.*

(1) Proposition de loi n° 3368, enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 avril 2011.

Article 74

(art. L. 324-1 du code du tourisme ; art. 12 de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques)

Simplification de la procédure de classement des meublés de tourisme

Un meublé de tourisme est une forme d'hébergement touristique destinée à une clientèle de passage qui effectue un séjour de quelques journées dans une maison, un appartement ou une chambre meublés, sur la base d'une location forfaitaire à la journée, à la semaine ou au mois, et qui n'y élit pas domicile.

Le propriétaire du local meublé qui envisage d'y développer une activité d'hébergement touristique doit procéder à une déclaration auprès de la mairie de la commune où est situé le local.

Afin d'offrir à la clientèle un certain nombre de garanties en matière d'accueil et de confort, il est possible de demander le classement du meublé de tourisme. Ce classement n'est donc pas obligatoire. C'est un label de qualité, allant de 1 à 5 étoiles, qui, en l'état du droit, est délivré par le préfet du département en fonction de critères de confort et d'habitabilité. L'article L. 324-1 du code du tourisme prévoit en effet que la décision de classement relève de l'autorité administrative qui la transmet à l'agence de développement touristique de la France dénommée « Atout France ».

En revanche, l'instruction des demandes de classement relève, depuis la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, d'organismes évaluateurs accrédités par le Comité français d'accréditation (COFRAC). Ces organismes évaluateurs accrédités procèdent à un audit à l'issue duquel ils délivrent un certificat de visite au vu duquel le préfet prend la décision de classement.

Toutefois, la désignation de ces organismes évaluateurs manque aujourd'hui de clarté puisque deux textes cohabitent : l'un codifié à l'article L. 324-1 du code du tourisme et l'autre, non codifié, au V de l'article 12 de la loi du 22 juillet 2009 précitée. L'article L. 324-1 du code du tourisme prévoit en effet en son troisième alinéa que « dans des conditions fixées par arrêté du ministre chargé du tourisme, les organismes évaluateurs sont accrédités dans les domaines correspondant à leurs missions par l'instance nationale d'accréditation [à savoir le COFRAC...] ou tout organisme européen équivalent signataire de l'accord multilatéral pris dans le cadre de la coordination européenne des organismes d'accréditation ». L'article 12 de la loi du 22 juillet 2009 prévoit en son V que « dans des conditions et limites fixées par décret, sont réputés détenir l'accréditation mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 324-1 du code du tourisme les organismes qui, à la date de la promulgation de la présente loi, étaient

titulaires de l'agrément requis pour la délivrance des certificats de visite des meublés de tourisme »⁽¹⁾.

Pour le classement des meublés de tourisme, il existe donc deux types d'organismes évaluateurs : ceux qui sont accrédités par le COFRAC et ceux qui sont « réputés accrédités » parce qu'ils détenaient, au 22 juillet 2009, l'agrément alors requis pour délivrer des certificats de visite des meublés de tourisme.

Toutefois, le fait d'appliquer aux organismes évaluateurs agréés avant le 22 juillet 2009 pour délivrer des certificats de visite de classement, la formule « réputés accrédités » ou « réputés détenir l'accréditation » est source de confusion. Cela laisse en effet entendre qu'ils sont réputés détenir l'accréditation du COFRAC qui permet non seulement d'effectuer des diagnostics et des visites de classement, mais aussi des évaluations de conformité, alors que ces dernières relèvent de la compétence exclusive des organismes accrédités par le COFRAC.

Le **2° du I de l'article** vise à clarifier la désignation des organismes évaluateurs habilités à effectuer des visites de classement et à établir des certificats de visite pour les meublés de tourisme. Il s'agit de modifier la rédaction du troisième alinéa de l'article L. 324-1 du code du tourisme en lui substituant trois alinéas qui prévoient que la visite de classement est effectuée soit par les organismes évaluateurs accrédités par le COFRAC soit par les organismes qui, à la date du 22 juillet 2009, étaient titulaires de l'agrément requis pour la délivrance des certificats de visite des meublés de tourisme. Il s'agit de regrouper des dispositions aujourd'hui éparses, codifiées pour les unes et non codifiées pour les autres, et de lever l'ambiguïté sur les compétences des organismes agréés avant le 22 juillet 2009 en évinçant les formules « réputés accrédités » ou « réputés détenir l'accréditation ».

Le **2° du II de l'article** abroge en conséquence le V de l'article 12 de la loi du 22 juillet 2009 dont les dispositions, reprises dans la nouvelle rédaction de l'article L. 324-1 du code du tourisme, deviennent désormais inutilement redondantes.

(1) Il s'agit là d'un dispositif spécifique aux meublés de tourisme, qui déroge à la compétence de principe des organismes évaluateurs accrédités par le COFRAC pour les visites de classement et l'instruction des demandes de classement. Le décret n° 2009-1652 du 23 décembre 2009 portant application de la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, fixe, en son article 10 (codifié à l'article D. 324-7 du code du tourisme), les conditions et les limites du dispositif dérogatoire permettant de reconnaître comme réputées accréditées les organisations professionnelles agréées par l'État et chargées des visites de classement des meublés de tourisme dans le cadre des dispositions antérieures à la réforme de 2009. Un arrêté du 6 décembre 2010 fixant le niveau de certification de la procédure de contrôle des meublés de tourisme par les organismes réputés détenir l'accréditation permet de limiter les risques de distorsion de concurrence entre la procédure de droit commun (organismes accrédités par le COFRAC) et la procédure dérogatoire (organismes réputés accrédités) en prévoyant d'une part l'obligation pour tout organisme réputé accrédité de respecter les conditions de fonctionnement fixées dans le cahier des charges en annexe de l'arrêté, et, d'autre part, la vérification du respect de ce cahier des charges par des audits réalisés tous les cinq ans par les organismes accrédités pour la certification des services.

Si le précédent article de la proposition de loi (article 73) transfère la décision de classement des hébergements touristiques, du préfet de département à l'agence de développement touristique de la France dénommée « Atout France », cet article de la proposition de loi transfère la décision de classement des meublés de tourisme du préfet de département aux organismes évaluateurs qui effectuent la visite de classement.

Le 1° du I de l'article modifie en effet la rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 324-1 du code du tourisme qui, dans sa rédaction actuelle, prévoit que les meublés de tourisme sont classés par l'autorité administrative en fonction de critères fixés par un tableau de classement élaboré par « Atout France » et homologué par arrêté du ministre chargé du tourisme.

Désormais, la décision de classement des meublés de tourisme sera prononcée par l'organisme évaluateur accrédité ou agréé qui aura effectué la visite de classement, toujours en fonction de critères fixés dans un tableau de classement élaboré par « Atout France » et homologué par arrêté ministériel. En effet, l'éclatement et la très forte hétérogénéité des meublés de tourisme ne remettent pas en cause l'utilité d'un référentiel de classement défini au niveau national par « Atout France ».

Le **3° du I de l'article** tire les conséquences de ce transfert de la décision de classement pour la rédaction du dernier alinéa de l'article L. 324-1 du code du tourisme qui, dans sa rédaction actuelle, impose à l'autorité administrative de transmettre sa décision de classement à « Atout France », et qui, dans sa nouvelle rédaction, met cette obligation de transmission de la décision de classement à la charge de l'organisme évaluateur ayant effectué la visite de classement.

Le 1° du II de l'article complète cette rénovation de la procédure de classement des meublés de tourisme en en desserrant les délais.

L'article 12 de la loi du 22 juillet 2009 précitée prévoit en effet en son IV que les classements d'un certain nombre d'hébergements touristiques, dont les meublés de tourisme, qui ont été délivrés antérieurement à la date de promulgation de ladite loi, cessent de produire leurs effets à l'issue d'un délai de trois ans à compter de cette promulgation, soit le 29 juillet 2012.

Or il apparaît aujourd'hui que le délai de trois ans fixé en 2009 pour renouveler le classement des hébergements touristiques est trop court pour les meublés de tourisme : en 2010, seuls 150 000 meublés de tourisme avaient bénéficié d'un renouvellement de leur classement, sur un potentiel estimé à 978 000.

Les professionnels du secteur estiment qu'il sera très difficile, voire impossible, pour les organismes évaluateurs accrédités ou agréés de répondre à toutes les demandes de classement de meublés de tourisme avant l'échéance du 29 juillet 2012.

Ces inquiétudes ont été relayées par un certain nombre de nos collègues, dont M. Jean-Louis Léonard, qui a cosigné avec MM. Daniel Fasquelle, Marc Francina et Étienne Mourrut, la proposition de loi précédemment évoquée (commentaire sur l'article 73) ⁽¹⁾ dont l'article 4 supprime la référence faite aux meublés de tourisme par le IV de l'article 12 de la loi du 22 juillet 2009 de façon à les faire ainsi échapper au délai triennal prévu pour renouveler les classements délivrés avant le 29 juillet 2009.

Cette proposition de loi n'ayant pas encore été adoptée, le 1^o du II de l'article entend répondre à l'urgence signalée par les professionnels du tourisme en supprimant la référence à l'article L. 324-1 (relatif aux meublés de tourisme) qui figure au IV de l'article 12 de la loi du 22 juillet 2009.

Il s'agit d'octroyer davantage de temps aux propriétaires de meublés de tourisme pour obtenir le classement, de permettre aux organismes évaluateurs de pouvoir répondre aux demandes de classement, et d'éviter que le 29 juillet 2012, des milliers de meublés de tourisme se retrouvent sans classement.

La Commission adopte l'article 74 sans modification.

Article 74 bis (nouveau)

(art. 10 de la loi n° 70-598 du 9 juillet 1970 modifiant et complétant la loi du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel)

Clarification des contrats de location saisonnière de meublés de tourisme

L'article 10 de la loi n° 70-598 du 9 juillet 1970 modifiant et complétant la loi du 1^{er} septembre 1948 portant modification et codification de la législation relative aux rapports des bailleurs et locataires ou occupants de locaux d'habitation ou à usage professionnel, répute non écrite toute stipulation tendant à interdire la détention d'un animal familier dans un local d'habitation, dès lors que cet animal ne cause aucun dégât à l'immeuble ni aucun trouble de jouissance aux occupants de ce dernier.

On pouvait interpréter cette disposition d'ordre public comme ne s'appliquant qu'aux locations d'immeubles d'habitation ou à usage professionnel, à l'exclusion des locations saisonnières à caractère touristique. En effet, la loi du 1^{er} septembre 1948 que la loi du 9 juillet 1970 modifie n'a vocation à s'appliquer que dans les locaux dans lesquels le locataire installe sa demeure, son foyer ou sa résidence. Cela devrait en principe exclure les locations saisonnières de meublés

(1) Proposition de loi n° 3368 relative aux habitats légers de loisirs et à l'hébergement de plein air et portant diverses dispositions relatives au tourisme.

de tourisme ⁽¹⁾ dans le cadre desquelles le client locataire n'élit pas domicile. La doctrine estimait d'ailleurs que les locations saisonnières étaient soumises au droit commun du louage, et non aux dispositions particulières régissant les baux d'habitation.

Toutefois, la Cour de cassation, statuant en sa première chambre civile a jugé le 3 février 2011 que « les dispositions impératives de l'article 10 de la loi du 9 juillet 1970 s'appliquent, par la généralité de leurs termes, aux locations saisonnières qui portent sur des locaux d'habitation » ⁽²⁾.

Cette interprétation extensive de l'article 10 de la loi du 9 juillet 1970 oblige désormais les propriétaires de meublés de tourisme qui les offrent à la location saisonnière à accueillir des animaux familiers. Il en résulte des problèmes non seulement en termes de potentiels troubles de voisinage mais aussi en termes sanitaires (allergies respiratoires et cutanées, touchant soit les propriétaires, soit les clients louant des chambres d'hôtes mitoyennes, soit les clients succédant à de précédents locataires accompagnés d'animaux). Cette obligation est d'autant moins justifiée que les propriétaires de chambres d'hôtes, en l'état de la jurisprudence, ne sont pas concernés par cette obligation d'accueil des animaux familiers.

De nombreux propriétaires de meublés de tourisme envisagent de cesser purement et simplement. L'impact potentiel au sein des « Gîtes de France » est estimé à 27 000 hébergements : aujourd'hui, seuls 50 % du parc du réseau « Gîtes de France » acceptent des clients accompagnés d'animaux familiers. Sur l'ensemble des meublés de tourisme de France, 100 000 hébergements sont concernés.

L'interprétation extensive de l'article 10 de la loi du 9 juillet 1970 et l'obligation d'accueil des animaux familiers qui en résulte risquent de porter une atteinte sévère à l'économie touristique française. C'est la raison pour laquelle cet article de la proposition de loi propose de compléter l'article 10 précité par quelques mots excluant du champ de son application les contrats de location saisonnière de meublés de tourisme.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL 321 du président Jean-Luc Warsmann.

(1) Un meublé de tourisme est une forme d'hébergement touristique destinée à une clientèle de passage qui effectue un séjour de quelques journées dans une maison, un appartement ou une chambre meublés, sur la base d'une location forfaitaire à la journée, à la semaine ou au mois, et qui n'y élit pas domicile.

(2) Cass. 1^{ère} civ., 3 février 2011, numéro de pourvoi : 08-14.402.

Article 74 ter (nouveau)

(art. L. 3332-1 du code de la santé publique)

Adaptation des formations exigées des exploitants de chambres d'hôtes

Cet article adapte au cas particulier des exploitants des chambres d'hôtes les modalités de la formation prévue par l'article L. 3332-1-1 du code de la santé publique sur les droits et obligations attachés à l'exploitation d'un débit de boissons ou d'un établissement pourvu de la « petite licence restaurant » ou de la « licence restaurant ».

En effet, les exploitants de chambres d'hôtes exerçant une activité complémentaire de table d'hôtes se trouvent soumis à une obligation de formation qui est identique à celle des exploitants de débits de boissons et des restaurateurs en termes de durée, de contenu et de coûts.

Or la vente de boissons alcoolisées n'ayant pas la même envergure, ni les mêmes implications selon qu'elle se fait dans un débit de boissons traditionnel comme les bars, cafés ou discothèques, dans un restaurant ou à la table d'un loueur de chambres d'hôtes, il paraît nécessaire de prévoir des dispositions adaptées concernant ces derniers.

C'est la raison pour laquelle cet article de la proposition de loi complète l'article L. 3332-1 du code de la santé publique de façon à prévoir expressément que la formation sur les droits et obligations attachés à l'exploitation d'un débit de boisson est adaptée aux conditions spécifiques de l'activité d'exploitation des chambres d'hôtes mentionnées à l'article L. 324-4 du code du tourisme.

À défaut, cette situation inadaptée serait de nature à faire disparaître l'activité de table d'hôtes qui constitue une activité complémentaire non négligeable pour un certain nombre de loueurs de chambres d'hôtes.

Suivant également l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL 169 de M. Guy Geoffroy.

CHAPITRE V

Simplification du droit des médias

Article 75

(art. L. 132-42-1 [nouveau] du code de la propriété intellectuelle)

Assouplissement du mandatement syndical des salariés dans les entreprises de presse de moins de onze salariés pour la négociation d'accords d'entreprise sur les droits d'auteur des journalistes

Une convention ou un accord d'entreprise peut être conclu au niveau d'un établissement ou d'un groupe d'établissements – ces niveaux de négociation n'étant pas exclusifs les uns des autres – notamment sur les questions ayant trait à

la durée et à l'aménagement du temps de travail ou encore aux salaires effectifs. Cet accord d'entreprise a vocation à ne régir les rapports de travail qu'au sein d'un établissement ou d'un groupe d'établissements.

Dans les entreprises de presse, les accords d'entreprise peuvent notamment porter sur les droits d'exploitation des œuvres des journalistes. En effet, l'article L. 132-37 du code de la propriété intellectuelle prévoit que l'exploitation de l'œuvre du journaliste sur différents supports, par exemple sur Internet, dans le cadre de l'organe de presse à l'élaboration duquel le journaliste professionnel a contribué, a pour seule contrepartie le salaire, du moins pendant une période fixée par un accord d'entreprise ou, à défaut, par tout autre accord collectif. Au-delà de cette période, l'article L. 132-38 du même code prévoit que l'exploitation de l'œuvre du journaliste dans le titre de presse concerné fait l'objet d'une rémunération complémentaire sous forme de droits d'auteur ou de salaire dans des conditions déterminées par l'accord d'entreprise ou, à défaut, par tout autre accord collectif. L'exploitation de l'œuvre hors du titre de presse initial ou d'une famille cohérente de presse fait également l'objet d'une rémunération complémentaire, sous forme de droits d'auteur, dans des conditions fixées par un accord individuel ou collectif.

La négociation d'un accord d'entreprise est engagée non par une organisation d'employeurs mais par un ou plusieurs employeurs pris individuellement et elle n'a pour objet que de conclure un accord au niveau de l'entreprise ou de chaque entreprise concernée, et non au niveau de la branche professionnelle.

Du côté des salariés, ce sont en principe les organisations syndicales de salariés représentatives dans l'entreprise qui, en application du monopole syndical, sont appelées à négocier. Les représentants élus du personnel ne peuvent pas négocier.

Néanmoins, dans les entreprises dépourvues de délégués syndicaux, les employeurs peuvent négocier et signer des accords d'entreprise soit avec les représentants élus du personnel, soit avec des salariés mandatés par une organisation syndicale représentative, soit avec un représentant de la section syndicale.

La conclusion d'accords d'entreprise avec les représentants élus du personnel ou avec un ou plusieurs salariés mandatés a été autorisée par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social. Mais alors qu'en application de cette loi, un accord de branche étendu était nécessaire pour autoriser et prévoir les modalités de négociation de ces accords dans les entreprises de la branche, les dispositions du code du travail issues de la loi n° 2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail abandonnent cette condition

et fixent directement les modalités selon lesquelles les accords pourront être conclus, validés, renouvelés, révisés et dénoncés ⁽¹⁾.

L'article L. 2232-24 du code du travail dispose ainsi que « dans les entreprises dépourvues de délégué syndical et lorsqu'un procès-verbal de carence a établi l'absence de représentants élus du personnel, les accords d'entreprise ou d'établissement peuvent être négociés et conclus par un ou plusieurs salariés expressément mandatés par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives dans la branche ». Les articles L. 2232-25 à L. 2232-27 du même code déterminent les conditions de la négociation et de la signature de l'accord en cas de mandatement syndical d'un ou plusieurs salariés ⁽²⁾.

Mais les entreprises de moins de onze salariés, qui n'ont ni délégués syndicaux ⁽³⁾ ni représentants élus du personnel ⁽⁴⁾, ne sont en principe pas concernées par ce mode dérogatoire de négociation d'accords d'entreprise. Dans ces entreprises, l'absence d'initiative ou le refus d'organiser des élections de représentants du personnel de la part de l'employeur empêche ainsi formellement la négociation d'un accord d'entreprise avec un ou plusieurs salariés mandatés.

En conséquence, les entreprises de presse de moins de onze salariés – qui n'ont ni délégués syndicaux ni institutions représentatives du personnel – ne peuvent négocier d'accords d'entreprise sur les droits d'exploitation des œuvres des journalistes, faute de pouvoir recourir au mandatement syndical d'un ou plusieurs salariés. Ce mandatement suppose en effet la production d'un procès-verbal de carence d'élection, qui ne peut être fourni puisque l'élection de représentants du personnel n'est pas prévue dans les entreprises de moins de onze salariés.

Par ailleurs, dans le secteur de la presse, aucune convention collective ni aucun accord de branche ne prévoit le mandatement syndical ⁽⁵⁾.

Aujourd'hui, ce sont donc plus de 400 entreprises de presse de moins de onze salariés, dont certaines représentent 63 % des adhérents de la Fédération nationale de la presse spécialisée, qui sont dans l'incapacité juridique de conclure

(1) Articles L. 2232-21 à L. 2232-29 du code du travail.

(2) L'article L. 2232-25 du code du travail prévoit que chaque salarié mandaté dispose du temps nécessaire à l'exercice de ses fonctions dans les limites d'une durée qui, sauf circonstances exceptionnelles, ne peut excéder dix heures par mois, et que les heures de délégation sont de plein droit considérées comme temps de travail et payées à l'échéance normale. L'article L. 2232-26 du même code interdit le mandatement syndical de salariés qui, en raison des pouvoirs qu'ils détiennent, peuvent être assimilés à l'employeur. Et l'article L. 2232-27 du même code ajoute que l'accord signé par un salarié mandaté doit avoir été approuvé par les salariés à la majorité des suffrages exprimés.

(3) Article L. 2143-3 du code du travail.

(4) Articles L. 2312-1 et L. 2312-2 du code du travail.

(5) Le secteur de la presse n'est pas organisé en branches, mais en syndicats qui sont au nombre de sept (Syndicat de la presse quotidienne régionale – SPQR, Syndicat de la presse parisienne – SPP, Fédération nationale de la presse spécialisée – FNPS, Syndicat professionnel de la presse magazine et d'opinion – SPPMO, Syndicat professionnel des quotidiens départementaux – SPQD, Fédération de la presse périodique régionale – FPPR, Syndicat de la presse magazine et d'information – SPMI).

des accords d'entreprise sur les droits d'exploitation des œuvres de journalistes, et notamment sur la rémunération complémentaire sous forme de droits d'auteur ou de salaire qui leur est due si leur œuvre est exploitée au-delà d'une certaine période ou en dehors du titre de presse initial.

Les journalistes employés par ces entreprises ne peuvent en l'état du droit percevoir cette rémunération complémentaire, sauf à ce qu'il soit fait appel à la Commission prévue par l'article L. 132-44 du code de la propriété intellectuelle. Ce texte prévoit en effet qu'une commission, présidée par un représentant de l'État nommé par arrêté du ministre chargé de la communication parmi les membres de la Cour de cassation, du Conseil d'État ou de la Cour des comptes, et composée pour moitié de représentants des organisations professionnelles de presse représentatives et pour moitié de représentants des organisations syndicales de journalistes professionnels représentatives, peut déterminer les bases et les modes de rémunération due en contrepartie des droits d'exploitation des œuvres des journalistes. Il faut pour cela que ladite commission soit saisie et qu'un accord d'entreprise en la matière soit n'ait pas du tout été négocié, soit n'ait pas été négocié dans les six mois suivant l'expiration ou la dénonciation du précédent accord. Le passage par cette commission suppose la mise en œuvre de procédures lourdes et longues.

Cet article de la proposition de loi remédie à cette situation particulièrement insatisfaisante en introduisant dans le code de la propriété intellectuelle, au sein des dispositions relatives aux droits d'exploitation des œuvres des journalistes, un article L. 132-42-1 dispensant les entreprises de presse de moins de onze salariés de produire un procès-verbal de carence d'élection pour le mandatement syndical d'un ou plusieurs journalistes professionnels salariés.

L'article prend soin de préciser qu'il doit s'agir d'un ou plusieurs journalistes professionnels au sens de l'article L. 7111-3 du code du travail, qui définit le journaliste professionnel comme « toute personne qui a pour activité principale, régulière et rétribuée, l'exercice de sa profession dans une ou plusieurs entreprises de presse, publications quotidiennes et périodiques ou agences de presse, et qui en tire le principal de ses ressources ».

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Cet article rend possible le mandatement d'un journaliste par une organisation syndicale en vue de conclure dans les entreprises de presse non tenues d'organiser des élections de représentants du personnel l'un des accords collectifs prévus pour la rémunération des journalistes en droits d'auteur dans le cas de nouvelle diffusion de leurs œuvres sur de nouveaux supports. Le Conseil d'État a estimé nécessaire de compléter sa rédaction en prévoyant que puissent être mandatés non seulement les journalistes mentionnés à l'article L. 7111-3 du code du travail, mais aussi les salariés qui ont cette qualité en application des articles L. 7111-4 et L. 7111-5. Les accords collectifs qu'ils peuvent conclure doivent aussi être précisément mentionnés : il s'agit des accords prévus aux articles L. 132-37 à L. 132-41, L. 132-43 et L. 132-44. »

Afin de tenir compte des observations du Conseil d'État, votre rapporteur a fait adopter un amendement prévoyant que puissent être mandatés non

seulement les journalistes mentionnés à l'article L. 7111-3 du code du travail, mais aussi les salariés qui ont cette qualité en application des articles L. 7111-4 et L. 7111-5 du même code : rédacteurs-traducteurs, reporters-photographes, journalistes exerçant leur profession dans une entreprise de communication au public par voie électronique ⁽¹⁾...

Il doit en outre s'agir d'un ou plusieurs journalistes professionnels ainsi définis qui collabore(nt) de manière régulière à l'entreprise de presse et qui a ou ont été mandaté(s) par une ou plusieurs organisations syndicales de journalistes professionnels représentatives au sens de l'article L. 132-44 du code de la propriété intellectuelle. Il est nécessaire de préciser que la représentativité de ces organisations syndicales s'entend au sens de cet article L. 132-44, car, à défaut, les critères de représentativité du code du travail trouveraient à s'appliquer et cela conduirait à exclure le Syndicat national des journalistes (SNJ), qui est l'un des principaux syndicats de la profession. Enfin, l'article précise que seuls les journalistes professionnels collaborant de manière régulière à l'entreprise de presse sont appelés à approuver, à la majorité des suffrages exprimés, l'accord d'entreprise conclu par un ou plusieurs journaliste(s) mandaté(s) à cet effet. La règle d'approbation de l'accord d'entreprise signé par un salarié mandaté à la majorité des suffrages exprimés relève du droit commun : elle est prévue à l'article L. 2232-27 du code du travail.

Cette mesure donnera la possibilité aux entreprises de presse de moins de onze salariés de conclure des accords d'entreprise sur les droits d'exploitation des œuvres des journalistes sans avoir à saisir la commission décrite plus haut, ce qui représente un gain à la fois de temps et en termes de liberté de négociation. Elles pourront donc calculer et verser aux journalistes qu'elles emploient la rémunération complémentaire sous forme de salaire ou de droits d'auteur qui leur est due au titre de l'exploitation de leur œuvre au-delà d'une certaine période ou en dehors du titre de presse initial.

La Commission adopte l'amendement CL 345 du rapporteur.

Elle adopte l'article 75 modifié.

Article 76

(art. 5, 7 à 10, et 51 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse ;
art. L. 132-3 du code du patrimoine)

Allègement des obligations de déclaration et de dépôts pesant sur les publications de presse

La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse a substitué un régime déclaratif au régime d'autorisation des titres de publication de presse jusqu'alors

(1) Cet amendement a également indiqué avec précision les accords collectifs que peuvent conclure les salariés mandatés, à savoir ceux mentionnés aux articles L. 132-37 à L. 132-41, L. 132-43 et L. 132-44 du code de la propriété intellectuelle.

en vigueur. Son article 5 dispose en effet que « tout journal ou écrit périodique peut être publié, sans autorisation préalable et sans dépôt de cautionnement, après la déclaration prescrite à l'article 7 ». Cet article 7 prévoit qu'avant la publication de tout journal ou écrit périodique, il sera fait au parquet du procureur de la République une déclaration indiquant le titre de presse en question et son mode de publication, le nom et le domicile du directeur de la publication, et le nom de l'imprimeur ⁽¹⁾. En application de ce texte, toute publication périodique doit donc transmettre, au parquet du lieu d'impression, une déclaration écrite d'intention de paraître qui est soumise à un timbre fiscal de six euros et qui doit être renouvelée pour tout changement concernant les informations susmentionnées.

Cette déclaration donne lieu à remise d'un récépissé ⁽²⁾ dont la copie est exigée par la Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP) pour la délivrance de l'agrément permettant de bénéficier du régime économique de la presse, et notamment d'aides fiscales et postales ⁽³⁾.

Liée à la suppression du régime d'autorisation, cette formalité déclarative qui est aujourd'hui essentiellement chargée d'une valeur historiquement symbolique, n'a été ni dématérialisée ni centralisée. Elle est donc peu à peu tombée en désuétude, et les défauts de déclarations modificatives sont désormais nombreux.

Sans présenter de véritables avantages, cette déclaration d'intention de paraître auprès du parquet est actuellement une source de ralentissement important dans la procédure d'octroi des aides à la presse, puisque l'attribution des aides est subordonnée à la confirmation par le parquet de ce que la déclaration a été accomplie et à la production par ce dernier d'une copie de ladite déclaration. Or cette confirmation comme cette copie sont parfois fournies dans des délais très longs.

Pour ces diverses raisons, le **2° du I de cet article** de la proposition de loi abroge les articles 7 et 8 de la loi du 29 juillet 1881, relatifs à la déclaration préalable des publications de presse auprès du parquet du lieu d'impression.

Le **1° du I de l'article** met la rédaction de l'article 5 de la loi du 29 juillet 1881 en cohérence avec cette abrogation, de façon à ce qu'il soit désormais clairement prévu qu'un titre de presse périodique peut être publié sans autorisation ni déclaration préalable.

(1) Cette déclaration avait pour objectif de détenir les coordonnées du directeur de publication, qui est responsable pénalement des infractions de presse telles que la diffamation, ainsi que celles de l'imprimeur, dont la responsabilité pénale peut être engagée lorsque l'éditeur n'est pas connu. Mais il est plus aisé et plus opérationnel de connaître ces coordonnées en consultant les exemplaires des périodiques puisque leur mention sur ces exemplaires est également obligatoire.

(2) Article 8 de la loi du 29 juillet 1881.

(3) Articles D. 18 du code des postes et des communications électroniques et 72 de l'annexe 3 du code général des impôts.

Le **3° du I de l'article** tire les conséquences de l'abrogation des articles 7 et 8 de la loi du 29 juillet 1881 pour la rédaction de l'article 9 de la même loi, qui, en l'état du droit, fait référence aux articles qu'il est proposé d'abroger.

La suppression de la déclaration préalable au parquet des publications périodiques permettra d'une part, d'aligner le régime de la presse écrite sur le régime libéral qui prévaut pour la presse en ligne depuis 2000, et, d'autre part, d'alléger les démarches administratives pour les entreprises de presse qui publient les quelque 80 000 titres aujourd'hui répertoriés en France.

C'est le même souci d'allègement des démarches administratives pour ces entreprises qui anime la suppression de nombreux dépôts judiciaires et administratifs à laquelle procèdent le **4° du I de l'article**.

En substituant un régime de déclaration au régime d'autorisation alors en vigueur, la loi du 29 juillet 1881 a imposé aux entreprises de presse de procéder à de multiples dépôts judiciaires ou administratifs, sous peine d'amende. Son article 10 dispose en effet qu'« au moment de la publication de chaque feuille ou livraison du journal ou écrit périodique, il sera remis au parquet du procureur de la République, ou à la mairie dans les villes où il n'y a pas de tribunal de grande instance, deux exemplaires signés du directeur de la publication ». À ces dépôts judiciaires s'ajoutent des dépôts administratifs : le deuxième alinéa de l'article 10 de la loi du 29 juillet 1881 prévoit que dix exemplaires devront, dans les mêmes conditions, être déposés soit au ministère chargé de la communication (pour Paris) soit à la préfecture, à la sous-préfecture ou à la mairie (pour la province).

Ces dépôts judiciaires et administratifs viennent s'ajouter au dépôt légal prévu par les articles L. 131-1 et L. 131-2 du code du patrimoine ⁽¹⁾ ainsi qu'au dépôt spécifique auprès du ministère de la Justice prévu par l'article 6 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse ⁽²⁾.

Il résulte de ces multiples obligations de dépôts judiciaires ou administratifs une charge administrative importante non seulement pour les entreprises de presse mais également pour les ministères chargés de la mise en œuvre de ces procédures ⁽³⁾. La lourdeur de ces dernières contraste avec le régime dont bénéficie la presse en ligne, qui est dispensée de toutes ces obligations.

(1) L'article L. 132-3 du code du patrimoine dispose que « sont responsables du dépôt légal, qu'ils gèrent pour le compte de l'État, dans les conditions déterminées par décret en Conseil d'État : la Bibliothèque nationale de France, le Centre national du cinéma et de l'image animée, l'Institut national de l'audiovisuel et le service chargé du dépôt légal du ministère de l'intérieur ».

(2) L'article 6 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse prévoit que le directeur ou l'éditeur de l'une de ces publications est tenu de déposer ou transmettre par voie électronique, gratuitement, au ministère de la justice, pour la commission de contrôle, deux exemplaires de chaque livraison ou volume de cette publication dès sa parution ou, s'il s'agit d'une publication en provenance de l'Union européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, dès son importation pour la vente ou la distribution gratuite en France, sans préjudice des dispositions concernant le dépôt légal.

(3) Par circulaire du 27 juillet 2010, le dépôt légal auprès du ministère de l'Intérieur a été suspendu, dans l'attente de la modification des textes de loi. Dans la très grande majorité des préfectures, le dépôt

Par ailleurs, l'utilité de ces dépôts pour l'autorité judiciaire est limitée et, s'il est vrai que leur méconnaissance est pénalement sanctionnée, on remarquera que le nombre de condamnations prononcées en la matière est particulièrement faible. La finalité de contrôle du secteur de la presse qu'avaient en 1881 ces multiples obligations de dépôt est aujourd'hui obsolète : la plupart de ces dépôts n'ont désormais plus qu'un intérêt patrimonial intéressant principalement le ministère de la Culture.

Pour toutes ces raisons, le 4° du I de l'article supprime les nombreux dépôts judiciaires et administratifs pour leur substituer un dépôt unique requis pour les seuls journaux ou écrits périodiques à diffusion nationale.

Le **a du 4° du I de l'article** met fin au dépôt judiciaire de deux exemplaires de chaque feuille ou livraison d'un journal ou écrit périodique auprès du parquet en supprimant le premier alinéa de l'article 10 de la loi du 29 juillet 1881.

Pour ce qui concerne les dépôts administratifs, le **b du 4° du I de l'article** réécrit le deuxième alinéa de cet article 10 de la loi du 29 juillet 1881 de façon à substituer au dépôt de dix exemplaires de la publication auprès de la mairie, de la sous-préfecture, de la préfecture ou du ministère chargé de la communication, un seul et unique dépôt auprès de ce ministère d'un nombre d'exemplaires qui reste à déterminer mais qui ne pourra être supérieur à dix. Il reviendra à un arrêté ministériel de fixer les modalités du dépôt et de moduler le nombre d'exemplaires de la publication à déposer selon que le journal ou écrit périodique à diffusion nationale est ou non consacré à l'information politique et générale.

Par souci de cohérence, le **c du 4° du I de l'article** modifie la rédaction du dernier alinéa de l'article 10 de la loi du 29 juillet 1881 de façon à ce qu'il soit tenu compte du remplacement des multiples dépôts judiciaires et administratifs par un unique dépôt auprès du ministère chargé de la communication.

Le II de l'article modifie la rédaction de l'article L. 132-3 du code du patrimoine de façon à supprimer également le dépôt légal auprès du ministère de l'intérieur, sans remettre en cause le dépôt légal qui doit être effectué auprès de la Bibliothèque nationale de France (BNF), du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) ou de l'Institut national de l'audiovisuel (INA) selon que sont mis à la disposition du public des documents imprimés, graphiques, photographiques, cinématographiques, sonores, audiovisuels ou multimédias⁽¹⁾. Le dépôt auprès du ministère de la Justice de deux exemplaires des feuilles ou livraisons des publications destinées à la jeunesse n'est pas non plus remis en cause.

administratif n'est, dans les faits, plus assuré. Parmi les quelques préfectures qui assurent cette mission, il a été souvent fait le choix de la confier au service des archives départementales.

(1) Articles L. 131-1, L. 131-2 et L. 132-3 du code du patrimoine.

Le **5° du I de l'article** saisit l'occasion de la substitution d'un dépôt unique aux dépôts judiciaires et administratifs ainsi qu'au dépôt légal auprès du ministère de l'Intérieur pour opérer des corrections formelles et supprimer notamment des références à des dispositions abrogées.

Le **a du 5° du I de l'article** modifie le premier alinéa de l'article 51 de la loi du 29 juillet 1881, relatif aux saisies d'exemplaires ordonnées par le juge d'instruction, de façon à supprimer la référence qu'il fait aux articles 3 et 10 de la même loi. En effet, l'article 3 de cette loi, dans sa rédaction actuelle, ne fait nullement mention d'un dépôt. Quant à l'article 10 tel que modifié par le 4° du I de cet article de la proposition de loi ne fera plus mention que d'un dépôt unique auprès du ministère chargé de la communication. Mais il n'y a pas lieu de subordonner la possibilité pour le juge d'instruction d'ordonner la saisie de quatre exemplaires d'un écrit, journal ou dessin à l'accomplissement ou non de l'unique dépôt administratif. C'est la raison pour laquelle le a du 5° du I de l'article supprime le renvoi fait aux articles 3 et 10 de la loi du 29 juillet 1881 par le premier alinéa de l'article 51 de la même loi.

Le **b du 5° du I de l'article** corrige la rédaction du second alinéa de cet article 51, qui soumet la saisie des écrits, imprimés, placards et affiches aux règles de la procédure pénale. Dans sa rédaction actuelle, le second alinéa de l'article 51 de la loi du 29 juillet 1881 contient des références erronées à des articles abrogés (articles 25 et 36). C'est la raison pour laquelle il est proposé de le réécrire en éliminant ces scories.

Le **III de l'article** étend à la Nouvelle-Calédonie ainsi qu'aux collectivités d'outre-mer que sont la Polynésie française et les îles Wallis-et-Futuna la suppression de la déclaration préalable des publications de presse auprès du parquet ainsi que l'institution d'un dépôt unique auprès du ministère chargé de la communication pour les seuls périodiques à diffusion nationale, en sus du dépôt légal et du dépôt judiciaire des publications destinées à la jeunesse.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« L'article 76 a pour objet de supprimer ou d'alléger les obligations de déclaration ou de dépôt préalables imposées aux publications de presse, soit en application de la loi du 29 juillet 1881 (I), soit en vertu du code du patrimoine (II). Le III de l'article procède à l'extension outre-mer des dispositions du I. Or, le régime du dépôt légal prévu par l'article L. 132-3 du code du patrimoine a été étendu par les articles L. 740-1 et L. 760-1 du même code à Wallis- et-Futuna et à la Nouvelle-Calédonie. Il y a donc lieu, sauf motif particulier, d'y étendre de la même façon, au III de l'article, la suppression de ce dépôt auprès du ministère de l'intérieur prévue par le II. »

Afin de tenir compte des observations du Conseil d'État, votre Commission a adopté un amendement de votre rapporteur qui étend la suppression du dépôt légal auprès du ministère de l'Intérieur à Wallis-et-Futuna et à la Nouvelle-Calédonie, conformément aux extensions prévues par les articles L. 740-1 et L. 760-1 du code du patrimoine.

La suppression des multiples dépôts judiciaires et administratifs ainsi que du dépôt légal auprès du ministère de l'Intérieur contribuera à un allègement important des charges administratives et financières qui pèsent sur les entreprises de presse écrite et à un rapprochement avec le régime applicable à la presse en ligne.

*La Commission **adopte** successivement les amendements CL 302 et CL 346 du rapporteur.*

*Elle **adopte** l'article 76 **modifié**.*

Après l'article 76

La Commission examine en discussion commune les amendements CL 46 et CL 47 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Ces amendements rédactionnels visent à réécrire à droit constant un article de la loi du 29 juillet 1881 qui a subi une censure du Conseil constitutionnel à la suite d'une question prioritaire de constitutionnalité.

M. le rapporteur. Le cinquième alinéa de l'article 35 de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, que l'amendement CL 46 vise à abroger, dispose que la vérité des faits diffamatoires peut toujours être prouvée, sauf « lorsque l'imputation se réfère à des faits qui remontent à plus de dix années ». Une question prioritaire de constitutionnalité a été posée le 23 mai 2011 et le Conseil constitutionnel a déclaré cette disposition contraire à la Constitution, car elle pose une interdiction qui vise, sans distinction, « tous les propos ou écrits résultant de travaux historiques ou scientifiques ainsi que les imputations se référant à des événements dont le rappel ou le commentaire s'inscrit dans un débat public d'intérêt général », et il a jugé que, par son caractère général et absolu, cette interdiction portait une atteinte disproportionnée à la liberté d'expression qui est garantie par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789. La déclaration d'inconstitutionnalité a pris effet à compter de la publication de la décision. Donc, le cinquième alinéa de l'article 35 de la loi de 1881 est déjà abrogé du fait des réponses à la question prioritaire de constitutionnalité. Voilà pourquoi je vous suggère, monsieur Tardy, de retirer cet amendement.

*Les amendements CL 46 et CL 47 sont **retirés**.*

Article 77

(art. 1^{er} à 4, et 7 à 8 *ter* de l'ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945 portant réglementation provisoire des agences de presse ; art. 298 *octies*, 298 *decies* et 1458 du code général des impôts)

Modernisation et simplification du régime des agences de presse

Les agences de presse sont régies par l'ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945 portant réglementation provisoire des agences de presse. L'article 1^{er} de ce texte définit les agences de presse comme « les organismes privés qui fournissent aux journaux et périodiques des articles, informations, reportages, photographies et tous autres éléments de rédaction et qui tirent leurs principales ressources de ces fournitures ». Pour pouvoir se prévaloir de l'appellation « agences de presse », ces organismes doivent être inscrits sur une liste établie sur la proposition d'une commission présidée par un haut magistrat de l'ordre administratif ou judiciaire et composée à parts égales de représentants de l'administration et de représentants des entreprises et agences de presse. Cette commission est connue sous le nom de Commission paritaire des publications et agences de presse (CPPAP).

Les critères retenus par l'ordonnance du 2 novembre 1945 pour définir les agences de presse se sont révélés, à l'usage, imprécis au point qu'ils ont dû faire l'objet d'une interprétation doctrinale par la CPPAP afin de tenir compte, notamment, de l'évolution des techniques.

Le développement de la communication audiovisuelle a ainsi entraîné l'extension de la définition des agences de presse et du champ d'application de leur régime par un assouplissement progressif de la doctrine de la CPPAP, laquelle a estimé qu'il n'était pas contraire à l'esprit de l'ordonnance du 2 novembre 1945 de prendre en compte la fourniture d'articles, d'informations, de reportages, de photographies ou de documents audiovisuels aux radios, puis aux sociétés de télévision, puis aux services télématiques et enfin aux entreprises de presse en ligne.

Il apparaît aujourd'hui nécessaire de moderniser l'ordonnance du 2 novembre 1945 afin de simplifier et clarifier la procédure de reconnaissance des agences de presse.

C'est ce à quoi tend cet article de la proposition de loi, dont le **1° du I** commence par mettre fin au caractère initialement temporaire de l'ordonnance en supprimant dans son intitulé le mot « provisoire ».

Le **2° du I de l'article** procède à une réécriture des trois premiers articles de l'ordonnance du 2 novembre 1945.

La nouvelle rédaction de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 novembre 1945 propose une nouvelle définition des agences de presse, qui tient compte des transformations de leur organisation et de leurs activités intervenues en raison des mutations à la fois économiques et techniques. Les agences de presse sont

désormais définies comme des entreprises commerciales qui, à titre professionnel, collectent, traitent, mettent en forme et fournissent tous éléments d'information ayant fait l'objet sous leur propre responsabilité d'un traitement journalistique et dont la moitié au moins du chiffre d'affaires provient de la fourniture de ces éléments à des entreprises éditrices de publications de presse ou de services de communication au public par voie électronique. Il s'agit là d'une définition volontairement large qui a pour but de rendre possible son adaptation aux évolutions économiques et techniques à venir. La description des clients des agences de presse correspond davantage à l'état des faits, et la mention d'un traitement journalistique témoigne d'une exigence de qualité en termes de recherche, de sélection et de vérification des « éléments d'information » – formule qui, elle-même, est plus précise que celle d'« éléments de rédaction ».

La nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 novembre 1945 modifie à la marge les modalités d'agrément des agences de presse. Les autorités chargées d'établir la liste des agences de presse sont désormais clairement identifiées dès l'article 1^{er} : il s'agit des ministres chargés de la communication et du budget qui prennent un arrêté conjoint sur proposition d'une commission. La présidence de cette commission est également mieux identifiée, puisqu'elle est attribuée à un membre du Conseil d'État, alors qu'elle était jusqu'ici confiée à « un haut magistrat de l'ordre administratif ou judiciaire ». Quant à sa composition, elle repose toujours sur un nombre égal de représentants de l'administration et du secteur concerné. Toutefois, seuls les représentants des agences de presse, à l'exclusion de ceux des entreprises de presse, siègent désormais dans cette commission.

Dans le souci de se conformer aux exigences communautaires résultant de la directive dite « services »⁽¹⁾, la nouvelle rédaction de l'article 1^{er} de l'ordonnance du 2 novembre 1945 prévoit une règle destinée à éviter les conflits d'intérêts. Ainsi, dans l'hypothèse où un représentant des agences de presse siégeant dans la commission susmentionnée venait à se trouver en situation de conflit d'intérêts sur une demande d'inscription sur la liste des agences de presse, il ne prendrait part ni aux débats ni au vote sur cette demande.

Il s'agit de se conformer à l'article 14 de la directive dite « services », dont le 6^e paragraphe prévoit que les États membres ne peuvent pas subordonner l'accès à une activité de services ou à son exercice sur leur territoire à l'intervention directe ou indirecte d'opérateurs concurrents, y compris au sein d'organes consultatifs, intervenant dans l'octroi d'autorisations ou dans l'adoption d'autres décisions des autorités compétentes, à l'exception des ordres et associations professionnels ou des autres organisations qui agissent en tant qu'autorité compétente.

(1) Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur.

L'introduction d'une telle règle sur les conflits d'intérêts témoigne d'une rédaction particulièrement précautionneuse puisqu'il avait été considéré, lors de l'élaboration de la loi de modernisation de l'économie ⁽¹⁾, que l'ordonnance du 2 novembre 1945 sur les agences de presse, dans sa rédaction d'alors, n'était pas contraire à l'article 14, § 6, de la directive « services » dans la mesure où l'on pouvait exercer l'activité d'agence de presse sans être inscrit sur la liste établie sur proposition de la CPPAP dès lors qu'on ne se prévalait pas de l'appellation « agence de presse ».

Néanmoins, le principe de sécurité juridique commande de prévoir une règle susceptible d'évincer tout conflit d'intérêts et tout manquement au droit communautaire si cette interprétation venait à être démentie. Le même souci de précaution a présidé à la rédaction volontairement large de cette règle qui a vocation à s'appliquer à toute situation de conflit d'intérêts, sans plus de précision, et à exclure la participation du représentant des agences de presse concerné non seulement du vote mais également des débats sur la demande d'inscription sur la liste des agences de presse.

La nouvelle rédaction de l'article 2 de l'ordonnance du 2 novembre 1945 élimine les références actuellement faites aux dispositions transitoires appliquées durant l'immédiat après-guerre, pour ne retenir que la référence à la loi n° 86-897 du 1^{er} août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse.

Quant à la nouvelle rédaction de l'article 3 de l'ordonnance du 2 novembre 1945, elle vise à mettre cet article en cohérence avec la nouvelle définition des agences de presse qu'il est proposé d'introduire à l'article 1^{er} de la même ordonnance.

Le **3° du I de l'article** abroge des dispositions de l'ordonnance sur les agences de presse qui, écrites en 1945, sont devenues aujourd'hui totalement obsolètes. Il s'agit soit de dispositions transitoires (article 4) soit de dispositions inadaptées aux pratiques actuelles (article 7) soit de dispositions susceptibles d'être contraires au droit international ou communautaire (article 8) soit de dispositifs fiscaux désuets (article 8 *ter*). L'article 8 *bis*, qui désigne actuellement l'autorité compétente pour établir la liste des agences de presse, est devenu inutile du fait de la nouvelle rédaction de l'article 1^{er}.

Le **II de l'article** vise à mettre en cohérence la rédaction de l'article 1458 du code général des impôts avec l'abrogation de l'article 8 *bis* de l'ordonnance du 2 novembre 1945. Ce texte fiscal fait en effet référence à cet article 8 *bis* pour exonérer les agences de presse de cotisation foncière des entreprises ⁽²⁾. Il ne s'agit ici nullement de remettre en cause cette exonération fiscale, mais seulement de

(1) Loi n° 2008-776 du 4 août 2008.

(2) Article 1458 du code général des impôts : « sont exonérés de cotisation foncière des entreprises : [...] 2° les agences de presse qui figurent sur la liste établie en application de l'article 8 bis de l'ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945 modifiée... ».

remplacer la référence à l'article 8 *bis*, qu'il est proposé d'abroger, par la référence à l'article 1^{er}, dont la nouvelle rédaction rend l'article 8 *bis* inutile.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« L'article 77 a pour objet de réécrire et d'alléger, au I, le régime des agences de presse prévu par l'ordonnance n° 45-2646 du 2 novembre 1945. Le II de l'article en tire les conséquences nécessaires dans la rédaction des dispositions du code général des impôts relatives à la contribution financière des entreprises (article 1458), en y remplaçant, pour la définition des agences de presse concernées, la référence à l'article 8 *bis* de l'ordonnance que le I abroge par une référence à l'article 1^{er}. Il y a lieu de prendre la même mesure de coordination pour la référence semblable contenue, en matière de TVA, par les articles 298 octies et 298 decies du même code général des impôts. »

Afin de tenir compte des observations du Conseil d'État, votre Commission a adopté un amendement de votre rapporteur qui met la rédaction des articles 298 *octies* et 298 *decies* du code général des impôts en cohérence avec l'abrogation de l'article 8 *bis* de l'ordonnance portant réglementation provisoire des agences de presse.

La modernisation de l'ordonnance du 2 novembre 1945 relative aux agences de presse rendra possible l'adaptation de leur statut aux évolutions économiques et techniques actuelles et futures et contribuera à apporter aux décisions d'agrément des agences de presse la sécurité juridique qui leur manque aujourd'hui.

La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL 347 et CL 348 du rapporteur.

Elle adopte ensuite l'article 77 modifié.

Article 78

(art. 1^{er} de la loi n° 55-4 du 4 janvier 1955
concernant les annonces judiciaires et légales)

Création d'une unique base de données numérique rassemblant informations relatives aux sociétés et fonds de commerce

La Commission européenne a présenté depuis 2008 un ensemble de propositions de directives dans le but de réduire les charges administratives pesant sur les sociétés de 25 % d'ici 2012 et de renforcer ainsi leur compétitivité dans la communauté.

Parmi celles-ci figure la proposition de directive n° 2008/0084, du 18 avril 2008, du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 68/151/CEE du Conseil et la directive 89/666/CEE du Conseil en ce qui concerne les obligations de publication et de traduction de certaines formes de société. Dans cette proposition de directive, la Commission européenne note que, selon ses estimations, la publication dans les bulletins nationaux entraîne chaque année un

coût minimal total d'environ 410 millions d'euros pour la publication des comptes annuels et d'environ 200 millions d'euros pour la publication des modifications dans les registres. À ces coûts, il faut ajouter les coûts internes des sociétés pour préparer la publication des informations et, dans certains États membres comme la France, les coûts de publication supplémentaire dans la presse. Une comparaison des différents systèmes utilisés dans les États membres a amené la Commission européenne à considérer qu'il n'était pas nécessaire d'imposer des coûts supplémentaires aux entreprises pour atteindre l'objectif de publicité des informations relatives à ces dernières. Des pays comme la Finlande et le Danemark parviennent à remplir cet objectif sans imposer à leurs entreprises des coûts supplémentaires, liés notamment à des publications dans la presse. La Commission européenne a donc recommandé aux États membres de veiller à ce que la publication des informations relatives aux entreprises n'entraîne aucun supplément de frais pour ces dernières.

En conséquence, l'article 1^{er} de cette proposition de directive proposait de modifier l'article 3 de la directive 68/151/CEE du 9 mars 1968 tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées des sociétés dans les États membres pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers. L'article 3 de ce texte prévoit en effet en son quatrième paragraphe qu'un certain nombre d'actes relatifs à la vie statutaire des entreprises et à leur comptabilité « font l'objet, dans le bulletin national désigné par l'État membre, d'une publication soit intégrale ou par extrait, soit sous forme d'une mention signalant le dépôt du document au dossier ou sa transcription au registre »⁽¹⁾.

La modification proposée consistait à prévoir que la publicité de ces actes serait assurée par la publication au moyen d'une plateforme électronique centrale sur laquelle les informations faisant l'objet d'une publicité pourraient être consultées par ordre chronologique. Il était en outre demandé aux États membres de veiller à ne pas demander aux sociétés d'acquiescer des frais spécifiques liés à l'obligation de publication par l'intermédiaire d'une plateforme électronique centrale ou à toute obligation de publication supplémentaire que leur législation nationale imposerait par ailleurs.

En d'autres termes, la Commission européenne, suivie en cela par une majorité des États membres, souhaitait que la publication obligatoire des annonces judiciaires et légales fût dématérialisée, afin de réduire les charges administratives et financières qui en résultaient pour les entreprises. Par exemple, il était initialement envisagé de ne plus imposer la publication sur le registre du commerce et des sociétés ou par le biais des annonces judiciaires et légales d'un

(1) Les actes en question sont ceux visés à l'article 2 de la directive du Conseil 68/151/CEE du 9 mars 1968 tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées, dans les États membres, des sociétés au sens de l'article 58 deuxième alinéa du traité, pour protéger les intérêts tant des associés que des tiers. Il s'agit par exemple : de l'acte constitutif et des statuts, de la modification de ces derniers, de la nomination, de la cessation des fonctions et de l'identité des dirigeants sociaux, du bilan et du compte de résultats, du transfert du siège social, de la dissolution de la société, de la nomination et de l'identité des liquidateurs, ou encore de la clôture de la liquidation.

projet de fusion ou de scission dès lors que la société concernée publiait ce projet sur son site internet au moins un mois avant sa réalisation. Or, dans notre droit, l'article R. 236-2 du code de commerce précise que « le projet de fusion ou de scission fait l'objet d'un avis inséré, par chacune des sociétés participant à l'opération, dans un journal habilité à recevoir des annonces légales du département du siège social ».

Un certain nombre de nos collègues, dont Mme la députée Marie-Christine Dalloz, se sont donc inquiétés des possibles conséquences d'un tel dispositif sur le secteur de la presse, notamment quotidienne et régionale, qui tire une partie de ses ressources de la publication sous format papier des annonces judiciaires et légales relatives aux sociétés et fonds de commerce⁽¹⁾. D'après les estimations fournies, près de 600 titres sont habilités à recevoir les annonces judiciaires et légales qui représentent pour des ressources avoisinant chaque année 250 millions d'euros⁽²⁾. Les annonces judiciaires et légales représentent donc une ressource vitale pour la presse, notamment la presse spécialisée, régionale ou locale. L'existence de ce support, particulièrement la presse agricole en milieu rural, est importante pour le territoire comme pour les professionnels.

Dans le sillage des parlementaires, le gouvernement, conscient des enjeux pour la presse quotidienne nationale et régionale, pour la presse hebdomadaire régionale, et pour la presse spécialisée, a proposé des aménagements au projet communautaire. Le gouvernement n'a pas contesté le principe d'une publication obligatoire et centralisée au sein d'une plateforme électronique mais a défendu la possibilité pour les États membres de continuer à imposer aux entreprises d'autres formes de publication dès lors que les frais étaient couverts par la redevance unique due pour l'inscription au registre électronique. Parmi ces obligations complémentaires de publication figurent notamment la publication sous format papier dans la presse habilitée à recevoir les annonces judiciaires et légales. Le 20 novembre 2008, le Parlement européen a voté en session plénière un amendement permettant, sous certaines conditions, de financer les publications effectuées par d'autres moyens que la plateforme électronique centrale, parmi lesquels la publication assurée par le biais des journaux d'annonces judiciaires et légales.

Sur la base de ce compromis, un certain nombre d'acteurs du secteur⁽³⁾ ont œuvré à la mise au point d'un projet de plateforme électronique unique destinée à assurer la publicité légale et à regrouper à la fois les annonces judiciaires et légales (AJL), les annonces faites au *Bulletin officiel des annonces*

(1) Voir notamment les réponses des ministres de la Culture et de la Justice aux questions posées par nos collègues Marie-Christine Dalloz et Daniel Goldberg :

- réponse du ministre de la Culture et de la communication en date du 28 décembre 2010 à la question n° 78 000 de Mme Marie-Christine Dalloz en date du 4 mai 2010 ;
- réponse du garde des sceaux, ministre de la Justice, en date du 17 février 2009 à la question n° 32 645 de M. Daniel Goldberg en date du 14 octobre 2008.

(2) Chiffre d'affaires correspondant à la publication des annonces judiciaires et légales en 2009.

(3) Il s'agit notamment du Syndicat de la presse quotidienne régionale (SPQR), du Syndicat national de la presse judiciaire (SNPJ), du Journal officiel, d'Infogreffe, et d'un certain nombre de journaux.

civiles et commerciales (BODACC) et les informations inscrites au registre du commerce et des sociétés (RCS).

Des discussions ont été engagées, tant au sein des organisations professionnelles de la presse qu'avec le ministère de la justice et des libertés (direction des affaires civiles et du sceau – DACS), la direction de l'information légale et administrative (DILA) qui est responsable de l'édition des journaux officiels, et les greffiers des tribunaux de commerce. Ces discussions ont eu pour finalité de promouvoir la constitution d'un portail internet donnant accès, à partir d'un moteur de recherche commun, d'une part à une plateforme numérique regroupant l'intégralité des annonces légales relatives aux entreprises et aux fonds de commerce publiées dans l'ensemble des journaux habilités, et, d'autre part, aux sites internet édités par la DILA (*BODACC*) et par le GIE Infogreffe (RCS).

La plateforme numérique constituera un grand progrès pour le système français de publicité légale puisqu'elle permettra à tous les acteurs économiques de consulter gratuitement l'ensemble des annonces judiciaires et légales publiées par les quelque 600 journaux habilités.

Après élaboration d'un cahier des charges, cette plateforme fait aujourd'hui l'objet d'un appel d'offres : il s'agit de trouver un prestataire technique pour mettre au point le logiciel nécessaire à son fonctionnement. Elle devrait être opérationnelle d'ici la fin du premier trimestre de l'année 2012⁽¹⁾.

Cet article de la proposition vise à donner une base légale à l'obligation de publier les informations relatives aux sociétés et aux fonds de commerce, et notamment les annonces judiciaires et légales, dans une unique plateforme électronique.

Le **I de l'article** complète l'article 1^{er} de la loi n° 55-4 du 4 janvier 1955 concernant les annonces judiciaires et légales, qui prévoit que dans chaque département, les annonces exigées par les lois et décrets seront insérées, à peine de nullité de l'insertion, dans l'un des journaux habilités à recevoir des annonces légales⁽²⁾.

L'alinéa ajouté à cet article 1^{er} prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2013, l'impression des annonces relatives aux sociétés et fonds de commerce publiées dans les journaux habilités à recevoir des annonces légales est complétée, *et non pas remplacée*, par une insertion dans une unique base de données numérique. La

(1) *Audition du Syndicat national de la presse judiciaire (SNPJ) le 23 mars 2011 par le Président Jean-Luc Warsmann, dans le cadre de la mission de simplification du droit au service de la croissance et de l'emploi qui lui a été confiée par le Président de la République et le Premier ministre le 17 janvier 2011. Le SNPJ a confirmé ce calendrier lors de son audition par votre rapporteur, le 14 septembre 2011. Le portail commun, quant à lui, a été défini fonctionnellement et techniquement par un groupe de travail tripartite représentant les trois futurs opérateurs : sa gouvernance et son financement vont faire l'objet, à partir de septembre 2011, de propositions d'un groupe de travail pour une mise en place au second semestre 2012.*

(2) *Les conditions de cette habilitation sont fixées par l'article 2 de la loi n° 55-4 du 4 janvier 1955 concernant les annonces judiciaires et légales.*

rédaction choisie respecte bien le compromis dégagé entre les exigences communautaires et les traditions nationales : il ne s'agit pas de remplacer la publication des annonces judiciaires et légales sous format papier mais de la compléter par la publication obligatoire sur une unique plateforme électronique. Qui plus est, la date retenue pour l'entrée en vigueur de cette obligation (1^{er} janvier 2013) a été fixée de façon relativement large pour tenir compte des délais incompressibles liés aux impératifs techniques de finalisation de la plateforme électronique appelée à recevoir à la fois les annonces judiciaires et légales (AJL), les annonces faites au *Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales* (BODACC) et les informations inscrites au registre du commerce et des sociétés (RCS).

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Cet article tend à compléter, pour les annonces relatives aux sociétés et fonds de commerce, le régime de publication dans des journaux d'annonces légales prévu par l'article 1^{er} de la loi n° 55-4 du 4 janvier 1955 par une insertion dans une base de données numériques. »

« D'une part, la portée de l'obligation nouvelle d'insertion des annonces dans une base de données numériques devrait être précisée : elle doit peser sur l'éditeur du journal qui procède à l'impression de l'annonce, et non sur l'annonceur qui la fait insérer. »

« D'autre part, s'il est souhaitable que soit ainsi constituée, comme le suggère le projet de directive européenne en cours d'élaboration, une plateforme commune à tous les journaux habilités à publier des annonces judiciaires et légales, permettant, dans le respect des règles de concurrence, de faciliter l'accès aux informations contenues dans ces annonces, les modalités de création et de gestion de cette base de données devraient être déterminées par les éditeurs eux-mêmes et, en cas de carence, par l'État. »

« Enfin, il conviendra de veiller à fixer les règles applicables à la réutilisation des informations ainsi publiées. »

Afin de tenir compte des observations du Conseil d'État, votre Commission a adopté des amendements de votre rapporteur qui, d'une part, ont aligné la terminologie employée pour qualifier la base de données numérique sur la terminologie communautaire, et, d'autre part, ont renvoyé à un décret en Conseil d'État le soin de préciser les modalités de l'insertion des annonces dans la base de données numérique ainsi que les conditions de gestion de cette dernière.

Le **II de l'article** étend cette obligation de publication dématérialisée à la Nouvelle-Calédonie et aux collectivités d'outre-mer que sont la Polynésie française et les îles Wallis-et-Futuna.

Les acteurs qui ont travaillé à la mise au point de ce projet de plateforme unique de publicité légale sont convenus de ce que l'insertion des informations relatives aux sociétés et aux fonds de commerce dans une unique base de données numérique ne représentera pas de coût supplémentaire pour les entreprises.

La mise en ligne systématique des informations relatives à la vie des sociétés et des fonds de commerce en général et des annonces judiciaires et légales

en particulier, contribuera à faciliter leur consultation sans représenter de coût supplémentaire pour les auteurs de l'annonce, puisque l'obligation d'insertion desdites informations dans la plateforme électronique pèsera sur les journaux habilités à recevoir des annonces légales.

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 349 rectifié et CL 350 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 78 **modifié**.*

Article 79

(art. 2, 3, et 6 de la loi n° 55-4 du 4 janvier 1955
concernant les annonces judiciaires et légales)

Simplification du régime des annonces judiciaires et légales

Le régime des annonces judiciaires et légales est fixé par la loi n° 55-4 du 4 janvier 1955.

L'article 2 de cette loi prévoit que sont, de droit, inscrits sur la liste des journaux habilités à recevoir des annonces légales, tous les journaux d'information générale, judiciaire ou technique, inscrits à la commission paritaire des papiers de presse, dès lors :

- qu'ils ne consacrent pas à la publicité plus des deux tiers de leur surface ;
- qu'ils paraissent depuis plus de six mois au moins une fois par semaine ;
- qu'ils justifient d'une diffusion minimale ;
- et qu'ils sont publiés dans le département ou qu'ils comportent pour le département une édition au moins hebdomadaire.

Si le régime des annonces légales est défini au niveau national, la liste des journaux habilités à les recevoir est, elle, établie au niveau départemental. En application de ce même article 2, elle est préparée chaque année, au mois de décembre, en vue de l'année suivante, par une commission consultative présidée par le préfet et composée du président de la chambre départementale des notaires ou de son représentant et, s'ils existent en nombre suffisant, de trois directeurs de journaux qui sont susceptibles de recevoir les annonces légales, désignés par le préfet, dont au moins deux directeurs de journaux ou publications périodiques. La liste des journaux habilités à recevoir les annonces légales soit dans tout le département soit dans l'un ou plusieurs de ses arrondissements, est publiée par arrêté du préfet.

C'est également le préfet qui fixe le tarif à la ligne des annonces légales. L'article 3 de la loi du 4 janvier 1955 dispose en effet que le prix de la ligne d'annonces est fixé en même temps que la liste des journaux habilités à recevoir

des annonces légales et pour la même période, par arrêté préfectoral pris sur avis de la commission susmentionnée, compte tenu de la situation économique et des salaires en vigueur dans les imprimeries de presse du département.

En 2010, près de 600 titres de presse étaient habilités par arrêté préfectoral à recevoir des annonces judiciaires et légales, dont la publication représentait pour eux un chiffre d'affaires estimé à 250 millions d'euros. 90 % de ces titres de presse étaient des journaux locaux d'information politique et générale.

La fixation des tarifs des lignes d'annonces par département conduit à une grande disparité des prix à la ligne pour les annonceurs. En 2011, ces prix varient entre 3,70 € hors taxes et 5,34 € hors taxes, selon les départements. Dans 90 départements, le prix à la ligne est inférieur à 4,57 € hors taxes. Mais dans 10 départements, dont Paris, le Nord et le Pas-de-Calais, le prix à la ligne est plus élevé, oscillant entre 4,98 € hors taxes et 5,34 € hors taxes.

Le **I de cet article** de la proposition de loi vise à rationaliser et à simplifier à la fois le mode d'établissement de la liste des journaux habilités à recevoir des annonces légales et le mode de fixation du prix à la ligne de ces annonces.

Le **1° du I de l'article** modifie à la marge la rédaction de l'article 2 de la loi du 4 janvier 1995, de façon à l'actualiser et à la simplifier. Le **a de ce 1°** actualise la référence faite par le premier alinéa de cet article 2 à la commission paritaire des papiers de presse, qui est désormais dénommée « commission paritaire des publications et agences de presse » (CPPAP).

Le **b du 1° du I** de l'article simplifie la composition de la commission consultative appelée à préparer la liste des journaux habilités à recevoir des annonces légales en portant de deux à trois le nombre de directeurs de journaux périodiques susceptibles de recevoir des annonces légales, qui sont appelés à participer à cette commission, s'ils existent en nombre suffisant bien sûr. En l'état du droit, des directeurs de publications non périodiques peuvent siéger dans cette commission. Le **b du 1° du I** de l'article écarte désormais cette possibilité, rationalisant ainsi l'examen des demandes de journaux souhaitant être habilités à recevoir des annonces légales.

Le **2° du I de l'article** simplifie quant à lui le mode de fixation du prix à la ligne des annonces légales. Il est procédé à une réécriture de l'article 3 de la loi du 4 janvier 1955, relatif au prix à la ligne des annonces légales, de façon à réduire les disparités de tarifs entre départements et à améliorer ainsi la lisibilité du régime des annonces judiciaires et légales, tant pour les annonceurs que pour les journaux et périodiques concernés, qui profiteront, pour les uns de la prévisibilité des coûts, et pour les autres de la transparence des tarifs.

Le premier alinéa de l'article 3 de la loi du 4 janvier 1955, dans sa nouvelle rédaction, prévoit de faire de la fixation du tarif à la ligne des annonces légales une compétence des ministres chargés de la communication et de l'économie, et non plus du préfet. La fixation des tarifs des annonces judiciaires et

légales aura ainsi lieu au niveau national, et non plus au niveau départemental. La compétence des ministres chargés de la communication et de l'économie pour fixer, par arrêté conjoint, les prix de la ligne d'annonces après avis des organisations professionnelles les plus représentatives des entreprises de presse, ne remet pas en cause la compétence du préfet pour établir au niveau départemental la liste des journaux habilités à recevoir des annonces légales en application de l'article 2 de la loi du 4 janvier 1955.

La nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article 3 de la loi du 4 janvier 1955 ajoute que les prix de la ligne d'annonces fixés au niveau national tiennent compte des coûts de publication.

Cette nouvelle rédaction précise aussi que, s'il y a transfert de la compétence pour la fixation du tarif de la ligne d'annonces du niveau départemental au niveau national, il n'y en a pas pour autant unification immédiate de ce tarif. Il est prévu que ce prix « peut varier selon les départements ».

Néanmoins, l'harmonisation des tarifs de la ligne d'annonces et la fixation d'un prix unique de la ligne d'annonces au niveau national sont des objectifs à terme puisque les ministres chargés de la communication et de l'économie doivent fixer des prix qui tendent progressivement à réduire cette disparité.

Le second alinéa de l'article 3 de la loi du 4 janvier 1955, dans sa nouvelle rédaction, aménage la possibilité qui, en l'état du droit, n'est pas prévue, de fixer un tarif réduit pour les annonceurs qui bénéficient de l'aide juridictionnelle ainsi que pour les annonces publiées dans le cadre des procédures collectives. La réduction du prix peut alors atteindre jusqu'à 50 % du prix de l'annonce calculé par application du tarif à la ligne. Il s'agit là d'une mesure juste et équitable qui vise à tenir compte des moyens financiers réduits de certains annonceurs et des difficultés économiques rencontrées par certaines entreprises.

Le **3° du I de l'article** ainsi que le **II de l'article** adaptent les modifications ainsi introduites dans le régime des annonces légales à l'outre-mer.

Le 3° du I de l'article modifie l'article 6 de la loi du 4 janvier 1955, relatif à l'application de cette même loi outre-mer. Le a de ce 3° adapte la composition de la commission appelée à préparer la liste des journaux habilités à recevoir des annonces légales à l'organisation institutionnelle des îles Wallis-et-Futuna. Les b, c, et d de ce 3° du I de l'article tirent les conséquences de la légère modification de la composition de cette commission pour Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le II de l'article étend la modification de la composition de ladite commission à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis-et-Futuna.

S'il avait initialement envisagé d'exclure Saint-Pierre-et-Miquelon du dispositif d'uniformisation du tarif de la ligne d'annonces, dans la mesure où il n'y a pas de journaux habilités dans cette collectivité d'outre-mer, mais seulement un journal officiel local, votre Commission a finalement choisi d'adapter le dispositif au cas particulier de Saint-Pierre-et-Miquelon de façon à aménager un régime susceptible de s'appliquer à des journaux d'annonces judiciaires et légales si jamais il venait à en être créés dans cette collectivité d'outre-mer. Dans cette hypothèse, le prix de la ligne d'annonces serait fixé par arrêté préfectoral après avis de la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, de métiers et de l'artisanat.

L'uniformisation progressive de la tarification des annonces et la simplification de la procédure d'habilitation des journaux qui les publient sont de nature à rendre le régime des annonces judiciaires et légales plus lisible.

*La Commission **adopte** successivement l'amendement rédactionnel CL 303 du rapporteur et, suivant l'avis favorable de ce dernier, l'amendement CL 31 de Mme Annick Girardin.*

*Elle **adopte** l'article 79 **modifié**.*

CHAPITRE VI

Simplification du droit du logement, de l'aménagement et de la construction

Article 80

(art. 26-4 à 26-8 [nouveaux] et art. 33 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis)

Sécurisation des emprunts contractés par les syndicats de copropriétaires

La copropriété des immeubles bâtis est régie par la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 qui en fixe le statut. L'article 1^{er} de cette loi définit ce type de copropriété comme celle portant sur « tout immeuble bâti ou groupe d'immeubles bâtis dont la propriété est répartie, entre plusieurs personnes, par lots comprenant chacun une partie privative et une quote-part de parties communes ».

Pour l'administration de la copropriété, il est constitué un syndicat des copropriétaires. En effet, l'article 14 de la loi du 10 juillet 1965 dispose que « la collectivité des copropriétaires est constituée en un syndicat qui a la personnalité civile » et qui « a pour objet la conservation de l'immeuble et l'administration des parties communes ». Le syndicat des copropriétaires ne doit pas être confondu avec le syndic de copropriété qui est la personne physique ou morale désignée par le syndicat des copropriétaires pour assurer la gestion de l'immeuble dépendant de la copropriété, et, le cas échéant, le représenter en justice.

Or en vue de la conservation de l'immeuble et de l'entretien des parties communes, le syndicat des copropriétaires est fréquemment tenu de procéder à des travaux dont l'ampleur nécessite parfois le recours à l'emprunt.

À cet égard, il apparaît que des travaux d'importance dans les parties communes et des travaux d'intérêt collectif dans les parties privatives sont et seront de plus en plus souvent réalisés dans les immeubles en copropriété, d'une part parce que le parc immobilier construit dans les années 1960-1970 est vieillissant, et d'autre part parce que les mesures d'économie d'énergie sont encouragées, notamment par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, qui a rendu obligatoire la réalisation d'un audit énergétique et d'un diagnostic de performance énergétique dans les immeubles en copropriété⁽¹⁾.

Or, en l'état du droit, aucune disposition législative ou réglementaire n'encadre les emprunts que le syndicat des copropriétaires est susceptible de contracter pour réaliser des travaux aux fins de conservation de l'immeuble et d'entretien des parties communes ou pour financer des acquisitions régulièrement votées, alors même que le décret n° 2005-240 du 14 mars 2005 relatif aux comptes du syndicat des copropriétaires prévoit l'existence de comptes d'emprunt⁽²⁾. Seul l'article 33 de la loi du 10 juillet 1965 fait référence à la possibilité pour le syndicat des copropriétaires d'emprunter. Mais il s'agit d'une référence indirecte et *a contrario* dans la mesure où ce texte dispose que « lorsque le syndicat n'a pas contracté d'emprunt en vue de la réalisation des travaux, les charges financières dues par le copropriétaire payant par annuités sont égales au taux légal d'intérêt en matière civile ».

Si l'emprunt collectif des copropriétaires existe dans les faits, c'est en dehors des règles du droit des contrats : les contrats de prêts consentis par les établissements de crédit sont signés par le syndicat des copropriétaires représenté par le syndic de copropriété mais les remboursements sont effectués séparément par chacun des copropriétaires alors même que ces copropriétaires n'ont pas la qualité juridique d'emprunteurs.

Si la plupart des contrats de prêt sont assortis d'un cautionnement en cas de défaillance de l'un des copropriétaires, il n'en reste pas moins que, si cette garantie n'est pas prévue, et si l'un des copropriétaires venait à être défaillant, c'est le syndicat des copropriétaires dans son ensemble, en tant qu'emprunteur, qui est tenu au remboursement de l'emprunt. Autrement dit, en vertu d'une obligation solidaire, tous les copropriétaires, à la fois ceux qui ont correctement remboursé l'emprunt et ceux qui n'ont pas eu besoin d'emprunter, sont tenus de se substituer au(x) copropriétaire(s) défaillant(s) en vue du remboursement.

(1) Article 24-4 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

(2) Articles 4, 7 et 8 du décret n° 2005-240 du 14 mars 2005 relatif aux comptes du syndicat des copropriétaires.

Par ailleurs, aucune règle de majorité relative à la décision d'emprunter prise par l'assemblée générale des copropriétaires n'est fixée.

Cet article de la proposition de loi vise donc à combler ce vide juridique. Le **1° du I de l'article** introduit ainsi cinq nouveaux articles dans la loi du 10 juillet 1965, à la suite des articles relatifs aux règles de majorité requises pour la prise d'un certain nombre de décisions (articles 25 à 26-3).

L'article 26-4 nouveau de la loi du 10 juillet 1965 fixe d'emblée la règle d'adoption de la décision d'emprunter.

À titre de principe, il requiert l'unanimité des copropriétaires pour décider la souscription d'un emprunt bancaire au nom du syndicat des copropriétaires pour le financement soit de travaux régulièrement votés concernant les parties communes soit de travaux d'intérêt collectif concernant des parties privatives soit des acquisitions régulièrement votées et conformes à l'objet du syndicat. Si tous les copropriétaires veulent emprunter, la règle est donc celle de l'unanimité.

Par exception, l'article 26-4 autorise l'adoption de la décision d'emprunter à la majorité si seuls certains copropriétaires souhaitent recourir à un emprunt. Dans ce cas, la majorité requise pour décider de la souscription d'un emprunt bancaire au nom du syndicat des copropriétaires mais au bénéfice des seuls copropriétaires décidant d'y participer, correspond à la majorité requise pour le vote des travaux ou des acquisitions dont le financement par l'emprunt est souhaité.

Cette majorité varie donc selon qu'il s'agit d'acquisitions ou de travaux, et selon la nature des travaux à financer par l'emprunt. Par exemple, les travaux rendus obligatoires en vertu de dispositions législatives ou réglementaires, la pose dans les parties communes de canalisations ou de gaines, l'installation de compteurs d'eau froide divisionnaires ou d'un réseau de communications électroniques interne à l'immeuble doivent, en application de l'article 25 de la loi du 10 juillet 1965, être votés à la majorité simple des voix de tous les copropriétaires. En revanche, en application de l'article 26 de la même loi, les actes d'acquisition immobilière sont pris à la majorité renforcée des copropriétaires, représentant au moins les deux tiers des voix.

L'article 26-4 impose aux copropriétaires qui souhaitent recourir à l'emprunt pour financer leur quote-part des travaux ou des acquisitions, de notifier leur décision au syndic dans les deux mois qui suivent soit la tenue de l'assemblée générale, pour les copropriétaires qui y ont assisté et ont approuvé la décision, soit la notification du procès-verbal de cette assemblée générale pour les copropriétaires qui n'y ont pas assisté (copropriétaires défaillants) ou qui y ont assisté mais ont désapprouvé la décision (copropriétaires opposants). La notification de la décision des copropriétaires de participer à l'emprunt doit indiquer le montant du crédit sollicité, ce montant ne pouvant excéder le montant de la quote-part des travaux ou des acquisitions qui leur revient. Le délai de deux

mois pour notifier la décision de participer à l'emprunt est requis à peine de forclusion.

L'article 26-5 nouveau de la loi du 10 juillet 1965 met à la charge du syndic à la fois une obligation et une interdiction.

Tout d'abord, le syndic a l'obligation de joindre à l'ordre du jour de l'assemblée générale des copropriétaires appelée à se prononcer sur la décision de recourir à l'emprunt, les conditions générales et particulières du contrat de prêt dont la signature est envisagée.

Ensuite, une fois la décision d'emprunter adoptée soit à l'unanimité soit à la majorité, le syndic se voit interdire de signer le contrat de prêt tel que joint à l'ordre du jour de l'assemblée générale, avant l'expiration d'un délai de recours de deux mois qui court à compter de la notification du procès-verbal de l'assemblée générale ayant décidé de recourir à l'emprunt. Cette notification est elle-même faite à la diligence du syndic dans un délai de deux mois à compter de la tenue de l'assemblée générale. Il s'agit, en d'autres termes, d'interdire au syndic de signer le contrat de prêt dans le délai ouvert aux copropriétaires opposants ou défaillants pour contester les décisions de l'assemblée générale ⁽¹⁾.

L'article 26-6 nouveau de la loi du 10 juillet 1965 fixe le montant de l'emprunt et ses modalités de remboursement.

Quant au montant du prêt, il ne peut excéder le montant total des quotes-parts dans les travaux ou les acquisitions des copropriétaires qui décident de recourir à l'emprunt, dans la mesure où les sommes prêtées sont destinées à financer uniquement ces travaux ou acquisitions. L'emprunt consenti aux copropriétaires ne peut donc se confondre avec un prêt personnel.

Quant aux modalités de remboursement du prêt, l'article 26-6 nouveau de la loi du 10 juillet 1965 prévoit que les copropriétaires qui en bénéficient, et eux seuls, sont tenus de rembourser à la fois le capital et les intérêts. Les sommes remboursées sont versées au syndicat des copropriétaires qui, juridiquement, a la qualité d'emprunteur et qui, lui-même, reverse ces sommes à l'établissement de crédit prêteur.

Chaque copropriétaire participant à l'emprunt rembourse les sommes qu'il doit selon sa quote-part dans les travaux ou les acquisitions, qui elle-même est définie en fonction de sa quote-part des charges d'entretien, de conservation et d'administration des parties communes ⁽²⁾, sous réserve de certains cas particuliers requérant une autre répartition des charges ⁽³⁾.

(1) Article 42, alinéa 2, de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

(2) Article 10 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

(3) Articles 10-1 et 30 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. L'article 10-1 traite notamment de la répartition des coûts en cas de dépenses pour travaux d'intérêt

Dans la mesure où le syndicat des copropriétaires n'a pas à supporter les intérêts dus au titre des sommes empruntées, dès lors que seuls certains copropriétaires recourent à l'emprunt, chaque copropriétaire participant à l'emprunt verse également au syndicat des copropriétaires des intérêts correspondant au montant des sommes empruntées au titre de sa quote-part.

Par souci de sécurisation des emprunts contractés par les syndicats de copropriétaires, l'article 26-7 nouveau de la loi du 10 juillet 1965 impose la constitution d'une garantie dont il définit le régime.

La garantie privilégiée est le cautionnement solidaire, c'est-à-dire l'engagement pris par un tiers de se substituer au(x) copropriétaire(s) défaillant pour le remboursement de l'emprunt dans sa totalité (le principal et ses accessoires, tels que les intérêts). Le caractère solidaire du cautionnement prive la caution des bénéfices de discussion⁽¹⁾ et de division⁽²⁾. Le cautionnement est mis en œuvre sans franchise ni délai de carence⁽³⁾.

Afin d'offrir toute garantie de solvabilité, le deuxième alinéa de l'article 26-7 nouveau prévoit que la caution est nécessairement une institution bancaire ou financière : il s'agit soit d'une entreprise d'assurance spécialement agréée, soit d'un établissement de crédit, soit de l'une des institutions mentionnées à l'article L. 518-1 du code monétaire et financier, parmi lesquelles figurent notamment la Banque de France et La Poste.

Une fois cette sûreté personnelle mise en œuvre, la caution qui s'est substituée à l'emprunteur défaillant bénéficie non seulement de recours personnel et subrogatoire contre ce débiteur défaillant, mais aussi d'une sûreté réelle qui garantit ce recours après paiement. L'article 26-7 nouveau offre en effet une sûreté réelle à la caution qui est subrogée dans les droits du prêteur, en étendant le champ du privilège du syndicat des copropriétaires.

En application du 1° bis de l'article 2374 du code civil, le syndicat des copropriétaires bénéficie, sur les lots des copropriétaires débiteurs, d'un privilège pour le paiement des charges et des travaux qui sont mentionnés aux articles 10 et

collectif sur des parties privatives. L'article 30 définit la répartition des coûts des travaux d'amélioration ou de transformation d'équipements existants, d'adjonction de nouveaux éléments d'équipement, de création et/ou d'aménagement de locaux affectés à l'usage commun.

- (1) Le bénéfice de discussion autorise la caution à exiger du créancier, avant qu'il ne la poursuive, qu'il « discute » (c'est-à-dire « saisisse ») les biens du débiteur principal. La caution doit alors indiquer les biens du débiteur qui sont saisissables et avancer les frais de procédure de saisie.*
- (2) Lorsque plusieurs personnes se sont portées cautions (cofidésseurs), le bénéfice de division permet aux cautions d'exiger du créancier qu'il divise ses poursuites et ne demande à chacune des cautions que sa part et portion de la dette garantie.*
- (3) L'absence de délai de carence permet de mettre en œuvre le cautionnement sans période de latence entre la conclusion du contrat de cautionnement et la réalisation de ses effets. La garantie est effective dès la signature du contrat et peut être actionnée à compter de cette date. À titre d'exemple, il n'y a pas à attendre un délai de trois mois entre la conclusion du contrat de cautionnement et la garantie effective du syndicat des copropriétaires par le cautionnement : si l'un des copropriétaires emprunteurs venait à être défaillant dans les trois mois suivant la conclusion du contrat de cautionnement, le syndicat des copropriétaires serait garanti.*

30 de la loi du 10 juillet 1965 et qui correspondent à l'année en cours ainsi qu'aux quatre dernières années échues. Ce privilège est exercé lors de la vente des lots qu'il grève.

L'article 26-7 nouveau étend le champ des créances du syndicat des copropriétaires qui sont garanties par ce privilège sur les lots des copropriétaires débiteurs en assimilant aux créances de charges et de travaux les créances de remboursement de l'emprunt contracté pour financer des travaux ou des acquisitions régulièrement votés. Au surplus, l'article 26-7 nouveau étend le bénéfice de ce privilège à la caution en prévoyant que cette dernière est subrogée dans les droits du syndicat des copropriétaires pour l'exercice du privilège. Le privilège du syndicat des copropriétaires est ainsi étendu *ratione materiae* et *ratione personae*.

Le même souci de sécurisation des emprunts contractés par le syndicat des copropriétaires préside à la rédaction de l'article 26-8 nouveau de la loi du 10 juillet 1965.

Cet article 26-8 nouveau envisage le cas où un copropriétaire qui a participé à un emprunt pour le financement de travaux ou d'acquisitions, quitte la copropriété en cédant son lot. Afin d'éviter que le copropriétaire débiteur ne disparaisse sans avoir intégralement remboursé les sommes qu'il doit au titre de l'emprunt, il est organisé une exigibilité anticipée du remboursement en cas de mutation entre vifs concernant le lot appartenant audit copropriétaire. Il est fait référence à la notion de « mutation entre vifs », plus large que celle de « vente », car si le copropriétaire débiteur peut quitter la copropriété en vendant son lot, il peut tout aussi bien le faire en le cédant dans le cadre d'une donation ou d'un apport en société. La notion de « mutation entre vifs » permet d'étendre le principe de l'exigibilité anticipée du remboursement à toutes formes de cessions de propriété, qu'elles soient à titre onéreux ou à titre gratuit.

Ce principe admet toutefois une exception : le copropriétaire cédant peut en effet convenir avec le cessionnaire (acheteur, donataire...) que ce dernier prendra à sa charge le remboursement des sommes restant dues au titre de l'emprunt (principal et accessoires). L'obligation personnelle de remboursement pesant sur le copropriétaire cédant, qui est l'emprunteur initial, se transforme ainsi en obligation réelle, qui est liée à la chose (à savoir le lot de copropriété), qui pèse moins sur la personne du débiteur que sur sa qualité de propriétaire de la chose et qui est donc susceptible d'être transmise par le débiteur initial à autrui à l'occasion de l'aliénation de la chose.

Cette transmission de l'obligation de remboursement est néanmoins soumise d'une part à la double approbation du prêteur et de la caution, et, d'autre part, à l'information du syndic par le notaire qui constate l'accord exprimé par le cessionnaire pour se substituer au cédant dans le remboursement de l'emprunt.

Les articles 26-4 à 26-8 nouveaux de la loi du 10 juillet 1965 offrent ainsi un cadre juridique solide aux emprunts contractés par les syndicats de copropriétaires. Les règles présidant à la décision d'emprunter (article 26-4

nouveau), à la conclusion du contrat de prêt (article 26-5 nouveau), à son exécution (article 26-6 nouveau), à sa garantie (article 26-7 nouveau) et à son éventuelle transmission (article 26-8 nouveau) sont désormais clairement et explicitement définies.

Le **2° du I de l'article** vise à mettre en cohérence la rédaction de l'article 33 de la loi du 10 juillet 1965 avec les nouvelles dispositions qui y sont introduites.

L'article 33 définit le régime de financement des travaux prévus à l'article 30 qui dispose que l'assemblée générale des copropriétaires peut, dans certaines conditions, décider d'améliorations à apporter à l'immeuble (transformation d'équipements, adjonction d'équipements nouveaux...) et de l'aménagement ou de la création de locaux affectés à l'usage commun. Lorsque de tels travaux sont décidés, l'article 33 prévoit que la part du coût des travaux et des charges financières y afférentes peut n'être payée que par annuités égales au dixième de cette part. L'étalement du paiement des travaux constitue une forme de crédit consenti par le syndicat des copropriétaires.

Sans envisager expressément le cas où le syndicat des copropriétaires recourt à l'emprunt pour financer ces travaux, l'article 33 règle la situation où il n'a pas été contracté d'emprunt. Dans ce cas, les charges financières dues par les copropriétaires payant par annuités sont égales au taux légal d'intérêt en matière civile.

Dès lors que le régime des emprunts des syndicats des copropriétaires pour le financement de ces travaux est désormais défini, il apparaît logique d'aligner le régime de l'étalement de dette susceptible d'être consentie par le syndicat des copropriétaires sur le régime de l'emprunt contracté par le syndicat des copropriétaires.

C'est la raison pour laquelle le 2° du I insère au premier alinéa de l'article 33 une phrase imposant aux copropriétaires qui entendent payer leur part des travaux par annuités égales au dixième de cette part de notifier leur décision au syndic dans un délai de deux mois à compter de la notification du procès-verbal de l'assemblée générale ayant décidé des travaux. La notification de cette décision dans le délai est requise à peine de forclusion. Ce régime est directement inspiré de celui décrit à l'article 26-4 nouveau de la loi du 10 juillet 1965.

Le **II de l'article** renvoie à un décret en Conseil d'État pour fixer les modalités d'application des articles 26-4 à 26-8 nouveaux de la loi du 10 juillet 1965.

Le **III de l'article** définit l'application dans le temps des dispositions introduites par le I dans la loi du 10 juillet 1965 en prévoyant leur entrée en vigueur à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de celle du décret en Conseil d'État précité.

La Commission adopte l'article 80 sans modification.

Article 80 bis (nouveau)

(art. 8-1 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce)

Coordination

Cet article additionnel résulte de l'adoption par la Commission d'un amendement de M. Lionel Tardy.

Il vise à remplacer le terme « Communauté » par le terme « Union » à l'article 8-1 de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce. À la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1^{er} décembre 2009, l'Union européenne s'est en effet substituée et a remplacé la Communauté européenne, en vertu de l'article 1^{er}, alinéa 3, du traité sur l'Union européenne, dans sa rédaction issue du traité de Lisbonne.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL 48 de M. Lionel Tardy.

Article 81

(art. L. 611-1, L. 612-1, L. 621-30, L. 621-30-1, L. 621-31, L. 621-32, L. 624-2 et L. 642-7 du code du patrimoine ; art. L. 111-6-2, L. 128-1 et L. 313-2-1 du code de l'urbanisme ; art. L. 161-1 du code minier)

**Simplification du régime des travaux
sur les immeubles adossés aux monuments historiques**

Un monument historique est un bien mobilier ou immobilier recevant des autorités compétentes un statut juridique destiné à le protéger en raison de son intérêt historique, artistique ou architectural.

En matière immobilière, on distingue les immeubles inscrits des immeubles classés, le classement représentant le plus haut niveau de protection.

En application de l'article L. 621-1 du code du patrimoine, sont classés comme monuments historiques en totalité ou en partie « les immeubles dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public ». La décision de classement est prise par arrêté du ministre chargé de la culture, sur proposition de la commission nationale des monuments historiques.

En application de l'article L. 621-25 du code du patrimoine, sont inscrits au titre des monuments historiques « les immeubles ou parties d'immeubles publics ou privés qui, sans justifier une demande de classement immédiat au titre des monuments historiques, présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation ». La décision d'inscription est prise par arrêté du préfet de région, sur avis de la commission régionale du patrimoine et des sites.

Que l'arrêté d'inscription soit pris ou non, le dossier instruit par la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) peut être soumis au ministre chargé de la culture pour un éventuel classement, la commission nationale des monuments historiques proposant alors soit le classement soit la confirmation de l'inscription.

Les immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques faisant l'objet d'une attention particulière des autorités publiques en vue de leur conservation, les travaux qui y sont envisagés et effectués sont soumis à un régime particulier.

Ainsi, en application de l'article L. 621-9 du code du patrimoine, « l'immeuble classé au titre des monuments historiques ne peut être détruit ou déplacé, même en partie, ni être l'objet d'un travail de restauration, de réparation ou de modification quelconque, sans autorisation de l'autorité administrative », et les travaux, une fois autorisés, doivent s'exécuter « sous le contrôle scientifique et technique des services de l'État chargés des monuments historiques »⁽¹⁾.

Quant aux immeubles inscrits au titre des monuments historiques, l'article L. 621-27 du code du patrimoine prévoit que leur inscription entraîne pour leurs propriétaires « l'obligation de ne procéder à aucune modification de l'immeuble ou partie de l'immeuble inscrit, sans avoir, quatre mois auparavant, avisé l'autorité administrative de leur intention et indiqué les travaux qu'ils se proposent de réaliser », et les travaux, une fois autorisés, doivent s'exécuter « sous le contrôle des services de l'État chargés des monuments historiques »⁽²⁾.

La valeur patrimoniale, artistique et architecturale d'un monument inscrit ou classé au titre des monuments historiques exige que soient réglementés non seulement les travaux l'affectant, mais également les constructions et travaux susceptibles d'être effectués à ses abords. Considérant que l'environnement d'un monument historique est partie intégrante de sa mise en valeur, la loi n° 92 du 25 février 1943 portant modification de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques a attaché au classement ou à l'inscription d'un monument historique une servitude de protection de ses abords où les architectes des Bâtiments de France veillent à ce qu'il n'y ait pas d'atteinte visuelle grave au monument, aux perspectives qui s'ouvrent à lui ou à son environnement végétal et urbain.

(1) *L'autorité administrative qui autorise les travaux n'est autre que le préfet de région, la direction régionale des affaires culturelles (DRAC) instruisant le dossier et le ministre pouvant l'évoquer et se substituer au préfet de région.*

(2) *L'article L. 621-27 du code du patrimoine ajoute en son deuxième alinéa que « lorsque les constructions ou les travaux envisagés sur les immeubles inscrits au titre des monuments historiques sont soumis à permis de construire, à permis de démolir, à permis d'aménager ou à déclaration préalable, la décision accordant le permis ou la décision de non-opposition ne peut intervenir sans l'accord de l'autorité administrative chargée des monuments historiques ». L'autorité administrative auprès de laquelle les travaux envisagés doivent être déclarés n'est autre que le préfet de région. Les dossiers sont instruits par la direction régionale des affaires culturelles (DRAC).*

Aussi les travaux sur les immeubles adossés aux monuments classés ou sur les immeubles situés dans le champ de visibilité des monuments inscrits ou classés sont-ils encadrés par des textes législatifs et réglementaires.

Dans sa rédaction actuelle, l'article L. 621-30-1 du code du patrimoine définit comme étant situé dans le champ de visibilité d'un monument inscrit ou classé, « tout autre immeuble, nu ou bâti, visible du premier ou visible en même temps que lui et situé dans un périmètre de 500 mètres ».

Lorsqu'un immeuble est situé dans le champ de visibilité des monuments historiques inscrits ou classés, « il ne peut faire l'objet, tant de la part des propriétaires privés que des collectivités et établissements publics, d'aucune construction nouvelle, d'aucune démolition, d'aucun déboisement, d'aucune transformation ou modification de nature à en affecter l'aspect sans autorisation préalable »⁽¹⁾. Il en va de même lorsque l'immeuble est situé dans le champ de visibilité d'un parc ou d'un jardin classé ou inscrit ne comportant pas d'édifice⁽²⁾.

Pour ce qui est de l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation d'effectuer les travaux sur les immeubles situés dans le champ de visibilité des monuments historiques, l'article L. 621-31 du code du patrimoine distingue trois cas.

Le premier cas est celui de l'immeuble qui, situé dans le champ de visibilité d'un monument inscrit ou classé, est lui-même classé. Dans ce cas, comme pour tous les immeubles classés au titre des monuments historiques, l'autorisation est délivrée par le préfet de région (ou par le ministre chargé de la culture, s'il s'y substitue) et les travaux sont réalisés « sous le contrôle scientifique et technique des services de l'État chargés des monuments historiques »⁽³⁾. La délivrance de l'autorisation n'est pas soumise à délai.

Le deuxième cas est celui de l'immeuble qui, n'étant lui-même ni classé ni inscrit, est situé dans le champ de visibilité d'un monument historique. Dans ce cas, l'article L. 621-31 du code du patrimoine prévoit en son troisième alinéa que le permis de construire, le permis de démolir, le permis d'aménager délivré par l'autorité compétente (maire ou préfet de département) ou l'absence d'opposition à déclaration préalable de la part de cette même autorité tient lieu d'autorisation si l'architecte des Bâtiments de France a donné son accord. Les permis de construire et d'aménager sont délivrés dans un délai de six mois⁽⁴⁾. S'il ne s'agit pas de travaux soumis à permis de construire, de démolir ou d'aménager, l'autorisation est délivrée par l'autorité administrative compétente (maire ou préfet de département) après avoir recueilli l'avis de l'architecte des Bâtiments de France.

(1) Article L. 621-31, alinéa 1^{er}, du code du patrimoine.

(2) Article L. 621-31, alinéa 2, du code du patrimoine.

(3) Article L. 621-9 du code du patrimoine.

(4) Article R. 423-28 du code de l'urbanisme.

Dans ce dernier cas, l'autorité administrative a quarante jours pour rendre sa décision ⁽¹⁾.

Le troisième cas est celui de l'immeuble qui, situé dans le champ de visibilité d'un monument inscrit ou classé, est lui-même inscrit. Dans ce cas, comme pour tous les immeubles inscrits au titre des monuments historiques, l'autorisation est délivrée par le préfet de région et, s'il s'agit de travaux soumis à permis de construire, de démolir, ou d'aménager, ou à déclaration préalable, la décision du préfet de région accordant le permis ou sa décision de non-opposition ne peut intervenir sans l'accord de l'autorité administrative chargée des monuments historiques ⁽²⁾. Dans ce cas, les permis de construire, d'aménager ou de démolir sont délivrés dans un délai de six mois ⁽³⁾.

Pour ce qui est des immeubles adossés aux monuments classés, les travaux qui les affectent, qu'ils soient ou non soumis à permis de construire, d'aménager ou de démolir, sont alignés sur le régime des travaux affectant les immeubles inscrits au titre des monuments historiques. L'article L. 621-31 du code du patrimoine dispose en effet en son quatrième alinéa que les travaux soumis à permis de construire, permis de démolir, permis d'aménager ou déclaration préalable et portant sur des immeubles adossés à des immeubles classés sont soumis à l'accord de l'autorité administrative mentionnée à l'article L. 621-30 du même code. Or ce texte prévoit que lorsque les constructions ou travaux destinés à la création ou à la modification d'un immeuble adossé à un immeuble classé sont soumis à permis de construire, d'aménager ou de démolir ou à déclaration préalable, la décision du préfet de région accordant le permis ou la décision de non-opposition ne peut intervenir sans l'accord de l'autorité administrative chargée des monuments historiques. Lorsqu'il s'agit de travaux non soumis à permis de construire, d'aménager ou de démolir ni à déclaration préalable, ils ne peuvent non plus être réalisés sans autorisation du préfet de région et de cette même autorité administrative chargée des monuments historiques, dès lors qu'ils sont de nature à affecter la bonne conservation de l'immeuble classé ⁽⁴⁾. L'article R. 423-28 du code de l'urbanisme précise en outre que le délai de délivrance des permis de construire, de démolir ou d'aménager qui, en droit commun, est de deux ou trois mois, est porté à six mois lorsqu'il porte sur un immeuble adossé à un immeuble classé au titre des monuments historiques.

Il résulte de l'ensemble de ce dispositif que les travaux sur les immeubles situés dans le champ de visibilité des monuments historiques inscrits ou classés et ceux portant sur les immeubles qui y sont adossés sont soumis à des régimes distincts, alors même qu'ils sont, au regard des monuments inscrits ou classés, dans la même situation : celle de faire partie de leur environnement.

(1) Article L. 621-32, alinéa 2, du code du patrimoine.

(2) Article L. 621-27 du code du patrimoine.

(3) Article R. 423-28 du code de l'urbanisme.

(4) L'autorité administrative chargée des monuments historiques n'est autre que l'architecte des Bâtiments de France.

Pour les immeubles situés dans le champ de visibilité des monuments historiques, on peut distinguer le régime des travaux les affectant selon qu'ils sont eux-mêmes classés, inscrits ou ni l'un ni l'autre. Lorsqu'ils ne sont ni inscrits ni classés, il est distingué selon que les travaux sont, ou non, soumis à permis de construire, d'aménager, ou de démolir ou à déclaration. S'ils sont soumis à permis ou à déclaration, l'autorisation de l'architecte des Bâtiments de France est requise, et le permis est délivré sous six mois. S'ils ne sont soumis ni à permis ni à déclaration, seul l'avis de l'architecte des Bâtiments de France est requis, et l'autorisation est délivrée par le maire ou le préfet de département sous quarante jours.

Pour les immeubles adossés aux monuments historiques, il n'est pas distingué selon qu'ils sont eux-mêmes classés, inscrits ou ni l'un ni l'autre. Les travaux, qu'ils soient ou non soumis à permis de construire, d'aménager ou de démolir, ou à déclaration préalable, sont, en toute hypothèse, soumis à l'autorisation du préfet de région après accord de l'autorité administrative chargée des monuments historiques, c'est-à-dire sur avis conforme de l'architecte des Bâtiments de France. Le permis est délivré sous six mois, et lorsqu'un permis n'est pas requis, l'autorisation est également délivrée sous six mois ⁽¹⁾.

La distinction de deux régimes applicables pour l'un, aux travaux sur les immeubles situés dans le champ de visibilité des monuments historiques, et, pour l'autre, aux travaux sur les immeubles qui y sont adossés, nuit à la lisibilité du dispositif en y introduisant une complexité inutile et peu fondée, puisque tous ces immeubles ont en commun de faire partie de l'environnement des monuments historiques.

C'est la raison pour laquelle cet article de la proposition de loi procède à une réécriture des articles L. 621-30, L. 621-31 et L. 621-32 du code du patrimoine, allant dans le sens d'une clarification et d'une unification des régimes applicables aux travaux sur les immeubles adossés aux monuments historiques ou situés dans leur champ de visibilité.

Le 1^o du I de l'article propose une nouvelle rédaction de l'article L. 621-30 du code du patrimoine. Il est tout d'abord introduit une définition de la notion d'immeuble adossé à un monument historique, puisqu'en l'état actuel du droit, cette notion n'est pas explicitée dans le code du patrimoine. Cette définition qualifie d'immeubles adossés aux monuments historiques deux types d'immeubles :

– tout édifice en contact avec un édifice classé au titre des monuments historiques, en élévation, au sol ou en sous-sol ;

(1) En application des articles 21 et 48 du décret n° 2007-487 du 30 mars 2007 relatif aux monuments historiques et aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, l'autorisation du préfet de région pour les travaux non soumis à permis de construire, d'aménager ou de démolir est également délivrée sous six mois.

– toute partie non protégée au titre des monuments historiques d'un immeuble partiellement classé.

À la suite de la définition des immeubles adossés aux monuments historiques, est immédiatement insérée celle des immeubles situés dans le champ de visibilité desdits monuments. La nouvelle rédaction de l'article L. 621-30 du code du patrimoine reprend en la modifiant légèrement la définition des immeubles situés dans le champ de visibilité des monuments historiques qui figure actuellement à l'article L. 621-30-1 du même code. Les alinéas 4 à 10 de l'article L. 621-30 nouveau du code du patrimoine correspondent presque mot pour mot aux alinéas 1^{er} à 7 de l'actuel article L. 621-30-1 du même code.

Les modifications rédactionnelles qui ont été introduites sont marginales. Elles ont notamment pour but de préciser que le périmètre dans lequel des immeubles sont réputés situés dans le champ de visibilité d'un monument historique est déterminé par une distance de 500 mètres à partir du monument ⁽¹⁾.

Par ailleurs, un pluriel a été introduit au début de ce qui constitue actuellement le troisième alinéa de l'article L. 621-30-1 et qui a vocation à devenir le sixième alinéa de l'article L. 621-30 nouveau, de façon à ce que cet alinéa s'applique aux deux alinéas précédents. Il s'agit, par l'emploi de ce pluriel, de faire en sorte que la possibilité pour l'autorité administrative de suggérer des modifications, sur proposition de l'architecte des Bâtiments de France après accord de la commune ou des communes intéressée(s) et enquête publique, s'applique non seulement au périmètre de 500 mètres entourant un immeuble classé ou inscrit mais aussi au périmètre de protection adapté qui entoure un immeuble non protégé au titre des monuments historiques mais faisant l'objet d'une procédure d'inscription ou de classement, et qui peut dépasser 500 mètres.

Dans la mesure où les dispositions de l'article L. 621-30-1 du code du patrimoine sont toutes reprises, presque sans modification, à l'article L. 621-30 nouveau du même code, le **2° du I de l'article** l'abroge logiquement.

Une fois posées les définitions des immeubles adossés aux monuments historiques et de ceux situés dans leur champ de visibilité, les **3° et 4° du I de l'article** entreprennent la modification des articles L. 621-31 et L. 621-32 du code du patrimoine, relatifs au régime des travaux les affectant.

(1) La formule du « périmètre de 500 mètres » correspond à une erreur « historique », déjà présente dans la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, avant sa codification. En fait, comme en a d'ailleurs jugé à plusieurs reprises le Conseil d'Etat, cette formule doit être comprise comme « distance inférieure ou égale à 500 mètres » du monument, soit un périmètre minimum de 3 142 m. Un périmètre de 500 mètres correspondrait au maximum à une distance de 80 m du monument. Cette erreur est, du témoignage des services déconcentrés, souvent à l'origine d'incompréhensions pour les professionnels, notamment les architectes, qui sont appelés à intervenir en abords de monuments historiques, et qui connaissent parfaitement le sens du mot « périmètre », qui ne signifie pas « rayon ». Plutôt que d'employer le mot « rayon » et de perturber la lecture de nombreuses dispositions du code du patrimoine et du code de l'urbanisme qui mentionnent le mot « périmètre », il a été décidé de continuer de faire référence au périmètre, mais en indiquant qu'il est délimité par l'application d'une distance de 500 mètres par rapport au monument.

Le **a du 3° du I de l'article** insère deux mots au premier alinéa de l'article L. 621-31 du code du patrimoine de façon à ce que la règle selon laquelle aucune construction nouvelle, aucune démolition, aucun déboisement, ni aucune transformation ou modification de nature à en affecter l'aspect s'applique désormais non seulement aux immeubles situés dans le champ de visibilité des monuments historiques mais aussi aux immeubles qui leur sont adossés.

Afin de ménager l'attention particulière dont font l'objet, dans l'actuelle rédaction de l'article L. 621-30 du code du patrimoine, les travaux sur les immeubles adossés aux monuments historiques qui ne sont soumis ni à permis (de construire, d'aménager ou de démolir) ni à déclaration, mais qui sont de nature à affecter la bonne conservation de l'immeuble classé, le **b du 3° du I de l'article** insère un deuxième alinéa nouveau à l'article L. 621-31 du même code. Ce deuxième alinéa prévoit que, pour les immeubles adossés aux monuments historiques, l'autorisation administrative des travaux est délivrée au regard de l'atteinte qu'ils sont susceptibles de porter à la conservation de l'immeuble classé.

Le **c du 3° du I de l'article** corrige la rédaction de l'actuel deuxième alinéa de l'article L. 621-31 du code du patrimoine, appelé à devenir son troisième alinéa. Les références que fait aujourd'hui ce texte aux « deuxième ou troisième alinéas de l'article L. 621-30-1 » du même code deviennent erronées en raison de l'abrogation de l'article L. 621-30-1 à laquelle il est procédé dans le 2° du I de l'article. Ces dispositions de l'article L. 621-30-1 sont désormais reprises aux cinquième et sixième alinéas de l'article L. 621-30 nouveau.

Le **d du 3° du I de l'article** substitue un unique alinéa aux troisième à septième alinéas de l'article L. 621-31 du code du patrimoine. Cet alinéa, appelé à devenir le quatrième et dernier alinéa dans la nouvelle rédaction de l'article L. 621-31, applique à la fois aux immeubles situés dans le champ de visibilité des monuments historiques et aux immeubles qui leur sont adossés, la règle selon laquelle si ces immeubles sont eux-mêmes classés ou inscrits, l'autorisation de travaux est délivrée dans les mêmes conditions que pour tous immeubles classés ou inscrits⁽¹⁾. Cette règle est d'ores et déjà prévue dans le régime des travaux sur les immeubles situés dans le champ de visibilité des monuments historiques, où l'on distingue, comme expliqué plus haut, selon que ces immeubles sont eux-mêmes classés, inscrits ou ni classés ni inscrits. Mais cette distinction ne concernait pas les immeubles adossés aux monuments historiques, où, comme expliqué plus haut également, il n'est actuellement pas fait de distinction selon que les immeubles adossés sont eux-mêmes classés, inscrits ou ni classés ni inscrits.

Dès lors qu'il ne s'agit ni d'immeubles classés, ni d'immeubles inscrits, il est renvoyé au régime d'autorisation défini dans la nouvelle rédaction de l'article L. 621-32 du code du patrimoine. On notera que ce régime d'autorisation

(1) Article L. 621-9 du code du patrimoine pour les immeubles classés, article L. 621-27 du même code pour les immeubles inscrits.

s'applique aussi aux immeubles inscrits dès lors que les travaux en cause ne sont soumis ni à déclaration ni à permis de construire, d'aménager ou de démolir.

Cette nouvelle rédaction de l'article L. 621-32 du code du patrimoine est introduite par le **4° du I de l'article** qui opère une distinction selon que les travaux en cause sont, ou non, soumis à déclaration ou à permis de construire, d'aménager ou de démolir.

Le I de l'article L. 621-32 nouveau du code du patrimoine présente la procédure applicable aux travaux soumis à déclaration ou à permis de construire, d'aménager ou de démolir affectant les immeubles adossés aux monuments historiques ou situés dans leur champ de visibilité qui, eux-mêmes, ne sont ni inscrits ni classés.

Pour ces immeubles, l'absence d'opposition à déclaration préalable de la part de l'autorité administrative compétente (maire ou préfet de département) ou le permis de construire, d'aménager ou de construire délivré par cette même autorité tiennent lieu d'autorisation, mais l'accord de l'architecte des Bâtiments de France reste requis. Le premier alinéa du I de l'article L. 621-32, dans sa nouvelle rédaction, reprend ainsi le principe aujourd'hui énoncé à la seconde phrase du troisième alinéa de l'article L. 621-31 du code du patrimoine.

Les deuxième à quatrième alinéas du I de l'article L. 621-32 nouveau ne font que reprendre sans changement les dispositions des trois derniers alinéas de l'actuel article L. 621-31, qui sont relatifs à la procédure suivie en cas de désaccord du pétitionnaire, du maire ou du préfet de département avec l'avis émis par l'architecte des Bâtiments de France sur le projet de travaux soumis à déclaration préalable ou à permis de construire, d'aménager ou de démolir.

Le II de l'article L. 621-32 nouveau du code du patrimoine présente la procédure applicable aux travaux qui ne sont soumis ni à déclaration préalable ni à permis de construire, d'aménager ou de démolir, et qui affectent les immeubles adossés aux monuments historiques ou situés dans leur champ de visibilité qui soit sont inscrits (mais pas classés) soit ne sont ni inscrits ni classés.

Pour ces immeubles, l'autorisation de travaux doit être délivrée par l'autorité compétente (maire ou préfet de département) dans un délai de quarante jours, après avis de l'architecte des Bâtiments de France dont l'autorisation n'est pas pour autant nécessaire.

Le II de l'article L. 621-32 nouveau du code du patrimoine ne fait que reprendre les dispositions de l'actuel article L. 621-32 du même code en apportant quelques modifications au dernier alinéa de ce texte dans un souci de coordination avec la nouvelle rédaction des articles L. 621-31 et L. 621-32. C'est ainsi que la référence au deuxième alinéa de l'article L. 621-31 est remplacée par la référence au troisième alinéa de ce même texte, pour tenir compte de l'insertion à l'article L. 621-31 d'un deuxième alinéa nouveau.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Cet article réécrit les articles L. 621-30 à L. 621-32 du code du patrimoine avec deux objectifs : d'une part, aligner le régime d'autorisation des travaux dont fait l'objet un immeuble adossé à un édifice classé au titre des monuments historiques sur le régime applicable aux travaux dont fait l'objet un immeuble situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit au même titre ; d'autre part, rendre plus clair et lisible la rédaction de ces articles .

« Il a paru que ce second objectif serait mieux servi, si la rédaction était précisée sur les points suivants :

« a) Scinder en trois alinéas le troisième alinéa de l'article L. 621-31 proposé, faire de la première phrase le premier de ces alinéas, et y préciser que c'est au deuxième alinéa de l'article L. 621-27 qu'il est renvoyé ;

« b) Rédiger les deux alinéas suivants de cet article L. 621-32 en distinguant, dans l'un, le cas des travaux soumis à autorisation d'urbanisme, pour lequel il doit être renvoyé au I de l'article L. 621-32, et dans l'autre, le cas des travaux qui n'y sont pas soumis, pour lequel il doit être renvoyé au II du même article ;

« c) Préciser, au premier alinéa du I de l'article L. 621-32 que l'autorisation dont il s'agit est celle que mentionne le premier alinéa de l'article L. 621-31.

« Au plan strictement formel, au premier alinéa de l'article L. 621-31, l'expression : « immeuble adossé ou situé dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou inscrit » pourrait être remplacée par celle-ci, plus exacte : « immeuble adossé à un édifice classé ou situé dans le champ de visibilité d'un édifice classé ou inscrit ».

Les **II, III et IV de cet article** de la proposition de loi visent à mettre la rédaction de dispositions du code du patrimoine, du code de l'urbanisme et du code minier en cohérence avec la nouvelle rédaction des articles L. 621-30 à L. 621-32 du code du patrimoine.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Enfin, il y a lieu de compléter les mesures de coordination avec le code de l'urbanisme de la façon suivante :

« a) Au premier alinéa du II de l'article L. 631-32 du code du patrimoine, dans la rédaction proposée, remplacer les mots : « ou l'autorisation mentionnée à l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme est nécessaire » par les mots : « , le permis d'aménager ou la déclaration préalable est nécessaire au titre du code de l'urbanisme » ;

« b) Dans le code de l'urbanisme, aux articles L. 111-6-2 (2^{ème} alinéa) et L. 128-1 (2^{ème} alinéa), remplacer le renvoi à l'article L. 621-30-1 du code du patrimoine par un renvoi à l'article L. 621-30 du même code pour la désignation des immeubles situés dans le périmètre de protection d'un immeuble classé ou inscrit au titre des monuments historiques, et inclure dans ce renvoi la désignation des immeubles adossés à un immeuble classé.

Afin de tenir compte des observations du Conseil d'État, votre Commission a adopté des amendements de votre rapporteur qui clarifient et précisent la

rédaction des articles L. 621-30, L. 621-31 et L. 621-32 nouveaux du code du patrimoine.

La nouvelle rédaction des dispositions du code du patrimoine relatives aux immeubles adossés aux monuments historiques ou situés dans leur champ de visibilité ainsi qu'aux travaux qui les affectent est de nature à clarifier et à simplifier leur régime que la confusion des textes actuels rend peu lisible et inutilement complexe sur la base de distinctions peu justifiées.

La Commission adopte successivement les amendements rédactionnels CL 404, CL 304, CL 405, CL 406, CL 306, CL 351 rectifié, CL 407, CL 352 rectifié, CL 353, CL 307, CL 354 rectifié, CL 355 et CL 408 du rapporteur.

Elle adopte l'article 81 modifié.

Article 82

(art. 3 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture)

Adaptation de la structure du groupement momentané d'entreprises en matière d'architecture

Le groupement momentané d'entreprises permet à des entreprises de s'unir de manière occasionnelle par la simple signature d'une convention, en vue de l'exécution d'un travail déterminé dont elles se partagent les différentes tâches, tout en gardant leur indépendance, puisque le groupement n'a pas la personnalité morale.

Les entreprises souhaitant se regrouper concluent une convention qui définit leurs relations avec une grande liberté contractuelle, et elles désignent parmi elles un mandataire, qualifié d'« entreprise-pilote », qui assume les fonctions de coordinateur et qui, le plus souvent, est l'interlocuteur unique du maître de l'ouvrage.

Le recours à ce mode d'organisation est devenu particulièrement fréquent en matière de projets de construction. Dans ce cas, le maître de l'ouvrage, c'est-à-dire la personne pour le compte de laquelle le chantier est réalisé, signe le marché de construction avec l'entrepreneur désigné comme mandataire du groupement d'entreprises appelées à participer au chantier. Ce mandataire, qui, le plus souvent, est l'entreprise détenant la plus grosse part du marché de construction, définit le calendrier des travaux et centralise l'organisation du chantier, ce qui a pour conséquence de rationaliser les dépenses et donc de réaliser des économies : les membres du groupement peuvent par exemple se prêter entre eux du matériel pour éviter d'en acheter ou d'en louer.

Le mandataire du groupement n'engage et ne représente les autres membres du groupement que dans l'exercice des missions qui lui sont confiées par la convention fondant le groupement d'entreprises. Le mandataire reçoit des autres entreprises et remet au maître de l'ouvrage l'offre du groupement, les demandes

d'acceptation des sous-traitants et, le cas échéant, les réserves et les réclamations. Il reçoit du maître de l'ouvrage et remet aux autres membres du groupement les ordres de service et, s'il y a lieu, ses mises en demeure pour non-exécution du marché ou d'un lot. Le mandataire est rémunéré soit directement par le maître d'ouvrage soit par les entreprises membres du groupement.

Ces dernières qui, juridiquement, ont la qualité de mandants, sont les entreprises en charge de la réalisation des travaux et titulaires d'un ou plusieurs lots et fournissent au mandataire les plans et documents techniques pour transmission au maître d'ouvrage, les attestations d'assurance, et toute information sur des changements affectant le calendrier des travaux ou la consistance des lots qui leur sont attribués.

Le groupement peut être lié par des obligations conjointes ou solidaires. Dans un groupement conjoint, le mandataire est responsable de la réalisation de sa part de marché et des prestations mises à la charge des autres membres du groupement pendant les travaux et pendant un an après la réception des travaux. Les membres du groupement sont, quant à eux, responsables de la réalisation de leur part de marché respective.

Dans un groupement solidaire, le mandataire est responsable de la réalisation de sa part de marché ainsi que des prestations mises à la charge des autres membres du groupement pendant les travaux et durant les dix années qui suivent leur réception. Les membres du groupement sont responsables non seulement de la réalisation de leur part de marché mais également des prestations mises à la charge des autres membres du groupement pendant les travaux et durant les dix années qui suivent leur réception, au titre d'une responsabilité solidaire. La solidarité ne se présumant pas, elle doit être expressément stipulée dans la convention.

Si ce mode d'organisation des relations entre entreprises existe pour les projets de construction, il n'est pas prévu pour les projets de conception, notamment pour les projets architecturaux. L'organisation actuelle des professionnels de la conception (architectes, urbanistes, ingénieurs, paysagistes...) est très autonome et cette autonomie contraste avec la mission complète attendue par le maître d'ouvrage. Faute de dispositif législatif encadrant le groupement momentané d'entreprises en la matière, les professionnels français de la conception ne peuvent répondre de manière satisfaisante aux appels d'offres, notamment européens.

Cet article de la proposition de loi vise donc à adapter aux marchés de conception la structure du groupement momentané d'entreprises, fréquemment utilisée pour les marchés de construction, en complétant l'article 3 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture. Cette loi réglemente la profession d'architecte, son exercice et son organisation, mais également l'intervention des architectes. Son article 3 en particulier dispose que « quiconque désire entreprendre des travaux soumis à une autorisation de construire doit faire appel à

un architecte pour établir le projet architectural » qui « définit par des plans et documents écrits l'implantation des bâtiments, leur composition, leur organisation et l'expression de leur volume ainsi que le choix des matériaux et des couleurs ».

Le troisième alinéa de cet article 3 envisage le cas où l'architecte n'assume pas la direction des travaux.

Il s'agit de compléter cet article 3 de la loi du 3 janvier 1977 relatif à l'intervention de l'architecte par un quatrième et dernier alinéa prévoyant que, lorsque le maître de l'ouvrage confie à l'architecte la direction des travaux et la coordination de l'ensemble des prestations intellectuelles intervenant dans le projet de conception, le contrat prévoit alors la rémunération de l'architecte, les modalités d'établissement des relations contractuelles entre les prestataires et la répartition à la fois des prestations et de la responsabilité de chacun des prestataires.

Ce nouvel alinéa applique l'organisation du groupement momentané d'entreprises aux projets de conception qui sont les seuls visés dans la mesure où il n'est fait état que de prestations intellectuelles, à l'exclusion des prestations matérielles fournies dans les projets de construction. L'architecte y est bien présenté comme le coordinateur des prestations et l'interlocuteur privilégié du maître d'ouvrage, comme l'est d'ordinaire le mandataire du groupement momentané d'entreprises. L'organisation des relations entre prestataires repose, comme pour tout groupement momentané d'entreprises, sur une convention définissant les tâches et responsabilités de chacun des membres du groupement, leurs relations contractuelles et la rémunération du mandataire.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Cet article tend à préciser, à l'article 3 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, les conditions dans lesquelles un maître d'ouvrage, public ou privé, qui entend recourir pour la conception d'un projet aux prestations de plusieurs maîtres d'œuvre, peut confier à un architecte une mission de coordination de l'ensemble de ces prestations.

« Si l'objectif est d'imposer que le contrat conclu par le maître d'ouvrage avec l'architecte prévoit la rémunération spécifique de cette mission et la répartition des prestations entre les autres prestataires, il ne semble pas nécessaire d'imposer en outre au maître d'ouvrage que ce contrat prévoit « les modalités de passation des contrats des différents prestataires », dès lors qu'on n'entend pas mettre fin à une pratique qui ne comporte pas toujours la conclusion de contrats avec chacun de ces prestataires.

« S'il s'agit de permettre à un maître d'œuvre de faire d'un architecte son mandataire auprès des autres maîtres d'œuvre, la disposition serait plus nouvelle, mais déroge ainsi à la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique, dont l'article 4 prohibe le cumul d'un mandat du maître d'ouvrage avec une mission de maîtrise d'œuvre. »

Afin de tenir compte des observations du Conseil d'État, votre Commission a adopté des amendements de votre rapporteur qui ont précisé la rédaction du nouvel alinéa introduit à l'article 3 de la loi du 3 janvier 1977.

Cette disposition pouvant être interprétée comme contraire à la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dont l'article 4 prohibe le cumul d'un mandat donné par le maître d'ouvrage avec « toute mission de maîtrise d'œuvre, de réalisation de travaux ou de contrôle technique portant sur le ou les ouvrages auxquels se rapporte le mandat », il a été précisé que la possibilité nouvelle d'organiser un groupement momentané d'entreprises en matière de projets architecturaux se faisait sans préjudice des dispositions de la loi du 12 juillet 1985.

Dans le cadre de l'article 3 de la loi du 3 janvier 1977 qui consacre le monopole de l'architecte pour établir le projet architectural, il a été précisé que seul l'architecte pourrait se voir confier la coordination de l'ensemble des autres prestataires participant à la conception.

La rédaction retenue par votre Commission évoque non seulement la mission de coordination mais aussi la mission de représentation auprès de la maîtrise d'ouvrage. Cette mission de représentation est en effet le corollaire de la mission de coordination qui est seule mentionnée dans la rédaction actuelle du nouvel alinéa qu'il est proposé d'introduire à l'article 3 de la loi du 3 janvier 1977.

Cette mesure permettra, sans modifier les règles de fonctionnement de la profession d'architecte notamment en matière d'assurances et de partage du risque et des responsabilités, de favoriser la cohérence et l'efficacité des prestations intellectuelles fournies au stade du projet de conception, au bénéfice du maître de l'ouvrage.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 356 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à préciser que la possibilité nouvelle d'organiser un groupement momentané d'entreprises en matière de projets architecturaux est ouverte sans préjudice de l'application des dispositions de la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique.

La nouvelle rédaction proposée évoque non seulement des missions de coordination, mais aussi celles de représentation auprès de la maîtrise d'ouvrage. En outre, il n'a pas paru nécessaire d'imposer au maître d'ouvrage que le contrat prévoit « les modalités de passation des contrats des différents prestataires », puisqu'il ne s'agit pas de mettre fin à une pratique qui ne comporte pas toujours la conclusion de contrats avec chacun des prestataires.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Le maître d'ouvrage n'aura donc qu'un interlocuteur ?

M. le rapporteur. En effet !

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. C'est donc un amendement très intelligent !

La Commission adopte l'amendement CL 356.

En conséquence, l'amendement CL 402 de la commission des Affaires économiques tombe.

La Commission adopte l'article 82 modifié.

Après l'article 82

La Commission examine l'amendement CL 49 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Dans la loi Grenelle II, nous avons établi des prescriptions relatives aux économies d'énergie pour les publicités lumineuses, mais en oubliant de les appliquer aux enseignes lumineuses. L'amendement vise à réparer cette omission.

M. le rapporteur. Je vous proposerai, après l'article 93, un amendement rédactionnel qui répond à cette préoccupation. Je vous suggère donc, monsieur Tardy, de retirer le vôtre.

L'amendement CL 49 est retiré.

La Commission rejette l'amendement CL 5 de la commission du Développement durable.

Article 83

(art. L. 311-5 du code de l'urbanisme)

Simplification de la procédure de création-réalisation des zones d'aménagement concerté (ZAC)

Les zones d'aménagement concerté (ZAC) sont les zones à l'intérieur desquelles une collectivité publique ou un établissement public y ayant vocation décide d'intervenir pour réaliser ou faire réaliser l'aménagement et l'équipement des terrains, notamment de ceux que cette collectivité ou cet établissement a acquis ou acquerra en vue de les céder ou de les concéder ultérieurement à des utilisateurs publics ou privés ⁽¹⁾.

Les zones d'aménagement concerté, créées à l'initiative de collectivités ou d'établissements publics constituent donc une alternative aux lotissements, essentiellement d'initiative privée. Les aménagements réalisés dans les zones d'aménagement concerté peuvent être très divers et concerner aussi bien l'eau potable et l'assainissement que des écoles ou des habitations.

(1) Article L. 311-1 du code de l'urbanisme.

Instituées par la loi d'orientation foncière n° 67-1253 du 30 décembre 1967, les zones d'aménagement concerté avaient initialement vocation à se substituer aux zones à urbaniser en priorité (ZUP) et à faciliter ainsi la concertation entre les collectivités publiques et les promoteurs privés qui manifestaient quelques réticences à l'égard des ZUP.

Les premières zones d'aménagement concerté ont été conçues comme des procédures d'aménagement dérogatoires, affranchies de l'obligation de respecter les documents de planification de l'urbanisme. Mais la loi n° 76-1285 du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme a imposé aux zones d'aménagement concerté d'être compatibles avec les schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et d'être localisées dans les zones urbaines ou d'urbanisation future des plans d'occupation des sols (POS), même si elles pouvaient être dotées d'un document d'urbanisme autonome, dénommé « plan d'aménagement de zone » (PAZ). La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a supprimé la possibilité de doter les zones d'aménagement concerté d'un plan d'aménagement de zone autonome, et les a ainsi soumises aux dispositions des plans locaux d'urbanisme (PLU). Dans un souci de meilleure intégration à l'environnement urbain, les règles d'urbanisme des zones d'aménagement concerté créées depuis l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2000 sont donc désormais intégrées aux plans locaux d'urbanisme.

Le 1° du présent article fait l'objet d'un amendement de suppression par l'auteur de la présente proposition de loi.

Le 2° de cet article s'inscrit dans une logique de modernisation du régime des zones d'aménagement concerté.

L'article L. 311-5 du code de l'urbanisme définit les conditions d'exécution de l'aménagement de la ZAC dont la création et la réalisation ont été approuvées. Le premier alinéa de ce texte confie la direction de l'aménagement et de l'équipement de la zone à la personne publique qui a pris l'initiative de sa création. Toutefois cette personne publique peut concéder les opérations d'aménagement et d'équipement.

Si, dans le cadre d'une concession des travaux d'aménagement et d'équipement, les propriétaires de terrains situés dans le périmètre de la zone d'aménagement concerté sont appelés à participer à l'aménagement, alors le second alinéa de l'article L. 311-5 du code de l'urbanisme impose que la convention associant ces propriétaires à l'aménagement, dite « convention d'association », soit distincte de la convention de participation financière prévue à l'article L. 311-4 du même code. Ce dernier texte dispose en effet que « lorsqu'une construction est édifée sur un terrain n'ayant pas fait l'objet d'une cession, location ou concession d'usage consentie par l'aménageur de la zone, une convention conclue entre la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale et le constructeur précise les conditions dans lesquelles celui-ci participe au coût d'équipement de la zone ».

Le 2° de l'article vise à élargir le champ des conventions dites « d'association » en ne les limitant pas au cas où les opérations d'aménagement et d'équipement ont été concédées, et en les étendant donc au cas où la personne publique qui a pris l'initiative de la création de la zone d'aménagement concerté assure elle-même la direction des opérations d'aménagement et d'équipement.

Pour parvenir à étendre ainsi le champ des conventions d'association, il est proposé de modifier la rédaction du second alinéa de l'article L. 311-5 du code de l'urbanisme en remplaçant la notion de « concédant » – à savoir la personne publique qui a concédé les opérations d'aménagement et d'équipement – par celle de « personne publique à l'initiative de la zone d'aménagement concerté ». Ainsi, les personnes publiques qui créent des zones d'aménagement concerté, qu'elles soient ou non concédantes, et qu'elles assurent ou non la direction des opérations d'aménagement et d'équipement, pourront passer avec les propriétaires de terrains situés à l'intérieur desdites zones des conventions dites « d'association », distinctes des conventions financières, qui définiront les conditions dans lesquelles les propriétaires en question participent à la conception et à la réalisation des travaux.

La simplification et la modernisation du régime des zones d'aménagement concerté sont de nature à faciliter et encourager leur création.

*

* *

La Commission adopte l'amendement CL 317 du président Jean-Luc Warsmann.

Elle adopte ensuite l'article 83 modifié.

Article 83 bis (nouveau)

(art. L. 123-2 du code de l'environnement)

**Simplification des procédures d'enquête publique requises
pour les projets des collectivités territoriales**

Un projet porté par une collectivité territoriale peut nécessiter l'engagement de plusieurs procédures d'urbanisme nécessitant chacune une enquête publique.

La succession des procédures et des enquêtes implique un délai particulièrement long, ce alors même que les enquêtes successives portent sur un objet similaire.

Sans remettre en question la nécessité de l'enquête publique et l'importance d'une information complète du public permettant à toute personne concernée de formuler un avis sur l'opération envisagée, cet article vise à

permettre l'ouverture concomitante de plusieurs enquêtes, de manière à ce que les procédures puissent être menées en parallèle.

*
* *

La Commission examine l'amendement CL 188 de M. Francis Vercamer.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à permettre l'ouverture concomitante de plusieurs enquêtes publiques sur les projets d'urbanisme des collectivités territoriales nécessitant plusieurs procédures administratives. C'est une mesure de grande ampleur dont il n'est pas certain qu'elle conduise à une véritable simplification. Elle mérite en tout cas un examen très approfondi au regard des conséquences qu'elle peut avoir sur de nombreux textes. C'est la raison pour laquelle j'y suis défavorable.

M. Jean-Pierre Schosteck. Je comprends bien qu'il faille une étude plus approfondie, mais je trouve cette mesure très intelligente. En effet, si chaque procédure est distincte, des droits de recours sont ouverts à chaque fois, et les opérations complexes, notamment en centre-ville, sont lourdement handicapées par la prolifération des recours.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Je comprends la position du rapporteur, mais je regrette beaucoup que l'on renonce à « globaliser » car une telle mesure va vraiment dans le sens de la simplification tout en permettant à chacun de s'exprimer.

La Commission adopte l'amendement.

Article 84

(art. L. 411-3, L. 411-4, L. 443-7, L. 443-11, L. 443-13, L. 443-15-2 et L. 443-15-6
du code de la construction et de l'habitation)

Modernisation du régime de la vente des logements sociaux

Cet article de la proposition de loi procède à une modernisation du régime de la vente des logements sociaux afin de la clarifier et de la sécuriser et afin de favoriser l'accession à la propriété, notamment des gardiens d'immeubles d'habitations à loyer modéré.

Le 1^o de l'article facilite la vente de logements-foyers ⁽¹⁾ entre opérateurs de logement social en supprimant la condition selon laquelle ces opérateurs

(1) L'article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation définit un logement-foyer comme « un établissement destiné au logement collectif à titre de résidence principale de personnes dans des immeubles comportant à la fois des locaux privés meublés ou non et des locaux communs affectés à la vie collective ».

doivent détenir le(s) bien(s) cédé(s) pendant une durée d'au moins dix ans avant la vente.

L'article L. 443-15-6 du code de la construction et de l'habitation dispose en effet en son alinéa premier que « les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent vendre les logements-foyers leur appartenant depuis plus de dix ans à d'autres organismes d'habitations à loyer modéré, à des sociétés d'économie mixte, à des collectivités territoriales ou à leurs groupements, à des centres communaux ou intercommunaux d'action sociale ou à des organismes sans but lucratif ». Autrement dit, un opérateur de logement social qui acquiert un logement-foyer ne peut le revendre, y compris à un autre opérateur de logement social, qu'après l'écoulement d'un délai de dix ans. Cette condition de détention décennale est motivée par un souci de pérennisation du parc social, de préservation de la destination sociale de ces logements et de prévention de la spéculation immobilière dans ce secteur. Mais cette contrainte constitue aussi un obstacle aux restructurations de groupes d'organismes d'habitations à loyer modéré.

En vue d'une meilleure qualité de gestion et de service, il est proposé de réécrire cet alinéa de façon à supprimer la condition de détention décennale lorsque l'acheteur appartient à des catégories de bénéficiaires qui sont par la même occasion précisées.

La nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article L. 443-15-6 du code de la construction et de l'habitation prévoit qu'un logement-foyer n'a pas besoin, pour être cédé, d'avoir été construit ou acquis par l'organisme d'habitations à loyer modéré vendeur depuis plus de dix ans, lorsque l'acheteur est un autre organisme d'habitations à loyer modéré, ou une société d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux, ou un organisme à but non lucratif bénéficiant de l'agrément de maîtrise d'ouvrage d'opérations d'acquisition, de construction ou de réhabilitation de logements ou de structures d'hébergement destinés aux personnes et aux familles en difficulté ⁽¹⁾.

En plus de supprimer le délai décennal de détention pour la vente de logements-foyers à ces catégories d'acheteurs, la nouvelle rédaction du premier alinéa de l'article L. 443-15-6 du code de la construction et de l'habitation précise la qualité d'une catégorie d'acheteurs et en crée une nouvelle. En effet, jusqu'ici, aux termes de la rédaction actuelle de l'article L. 443-15-6, toutes les sociétés d'économie mixte pouvaient acheter des logements-foyers. Désormais, au sein des sociétés d'économie mixte, seules les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux pourront se porter acquéreurs de logements-foyers. À l'inverse, au sein des organismes à but non lucratif qui aujourd'hui

(1) Il s'agit de l'agrément mentionné à l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation, qui renvoie à la définition de la maîtrise d'ouvrage énoncée au 1° de l'article L. 365-1 du même code qui, lui-même, renvoie à la définition de la notion de personnes ou familles en difficulté faite par l'article L. 301-1 du même code.

peuvent acheter des logements-foyers, une catégorie d'entre eux est désormais particulièrement identifiée comme catégorie d'acheteurs potentiels : celle des organismes à but non lucratif ayant obtenu l'agrément pour la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'acquisition, de construction, ou de réhabilitation de logements ou de structures d'hébergement destinés à accueillir les personnes ou familles en difficulté, qu'ils soient propriétaires, preneurs de bail à construction, de bail à réhabilitation ou de bail emphytéotique desdits logements. Ces organismes à but non lucratif ont en effet vocation à bénéficier d'outils juridiques similaires à ceux d'organismes d'habitations à loyer modéré.

En revanche, pour les autres catégories d'acheteurs potentiels de logements-foyers, à savoir tous les autres organismes à but non lucratif, les collectivités territoriales et leurs groupements, et les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, la vente de logements-foyers par des organismes d'habitations à loyer modéré reste soumise à la détention décennale des biens cédés par lesdits organismes vendeurs, dans la mesure où la destination sociale qu'ils peuvent attribuer à ces logements est moins assurée.

Le 1^o de l'article apporte également de légères corrections à la rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 443-15-6 du code de la construction et de l'habitation dont l'essentiel des dispositions reste inchangé. Cet alinéa pose le principe selon lequel, même une fois cédés par les organismes d'habitations à loyer modéré, les logements-foyers qui ont été construits, acquis, ou acquis et améliorés avec le concours financier de l'État ou qui ont ouvert droit à une aide personnalisée au logement, demeurent soumis à des règles d'attribution sous conditions de ressources et à des règles de fixation de redevance pendant une durée d'au moins dix ans à compter de leur cession.

Ce principe n'est nullement remis en cause par la nouvelle rédaction proposée, qui se contente de préciser que le principe s'applique non seulement au cas où les logements-foyers ont été construits ou acquis et améliorés avec le concours financier de l'État mais aussi au cas où ils ont été tout simplement acquis avec un tel concours, sans pour autant avoir été améliorés.

Par ailleurs, le terme ambigu de « mutation » actuellement utilisé par le deuxième alinéa de l'article L. 443-15-6 du code de la construction et de l'habitation est remplacé par la référence, plus précise, à la cession telle que définie dans la nouvelle rédaction de l'alinéa premier de ce même article. Il s'agit de clarifier le régime applicable aux logements-foyers une fois cédés en caractérisant au mieux l'événement qui déclenche la période de protection bénéficiant aux occupants de ces derniers. C'est d'ailleurs dans le même souci de clarification qu'est introduite dans la nouvelle rédaction du premier alinéa une référence précise au texte définissant les logements-foyers, à savoir l'article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation.

La nouvelle rédaction des deux premiers alinéas de l'article L. 443-15-6 du code de la construction et de l'habitation contribuera à faciliter les transactions

entre opérateurs de logement social, à rationaliser leur tissu et à permettre des ajustements dans leur stratégie.

Le 2° de cet article de la proposition de loi a, quant à lui, pour objectif de sécuriser la vente des logements sociaux.

S'il importe de faciliter les ventes de logements sociaux, il importe également de s'assurer que ces ventes n'entraînent pas la disparition de la nature sociale du logement. Il est donc nécessaire que l'État puisse faire obstacle à des projets de cession qui iraient à l'encontre de l'objet de maintien du parc de logements sociaux.

C'est la raison pour laquelle l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation prévoit que les organismes d'habitations à loyer modéré peuvent aliéner au profit d'un certain nombre de bénéficiaires des logements construits ou acquis depuis plus de dix ans, mais que la décision d'aliéner, prise par l'organisme propriétaire, ne doit pas avoir pour effet de réduire de manière excessive le parc de logements sociaux locatifs existant sur le territoire de la commune ou de l'agglomération concernée. Cette décision doit donc être transmise au représentant de l'État dans le département, qui consulte la commune d'implantation ainsi que les collectivités publiques qui ont accordé leur garantie aux emprunts contractés pour la construction, l'acquisition ou l'amélioration des logements ⁽¹⁾.

Mais l'obligation faite aux organismes d'habitations à loyer modéré de transmettre au préfet leur décision d'aliéner des logements sociaux n'est assortie d'aucune sanction, alors même qu'il s'agit d'une formalité substantielle de la procédure d'aliénation de ces logements.

Afin de combler cette lacune et de permettre aux préfets de s'assurer de la préservation de la spécificité sociale des logements aliénés, le 2° de cet article de la proposition de loi modifie la rédaction du troisième alinéa de l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation de façon à sanctionner par la nullité le contrat de vente de logements sociaux qui aurait été conclu alors même que la décision d'aliéner de l'organisme d'habitations à loyer modéré n'aurait pas été transmise au préfet.

Cette mesure permettra de protéger la destination sociale des logements et contribuera ainsi à protéger le parc de logements sociaux.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Cet article a, entre autres, pour objet de sanctionner par la nullité de la vente la non-transmission par l'organisme propriétaire au représentant de l'État de la décision d'aliéner des logements sociaux prévue à l'article L. 443-7 du code de la construction et de l'habitation (CCH). »

(1) S'il est vrai que le préfet siège dans les organes délibérants des offices publics de l'habitat (OPH), il ne siège pas dans les organes dirigeants des sociétés privées qui représentent environ 60 % des organismes d'habitations à loyer modéré. Il y a donc un intérêt à ce que soit prévue la transmission au préfet de la décision d'aliéner prise par les organismes d'habitations à loyer modéré entendus au sens large.

« La sanction envisagée paraît disproportionnée en ce qu'elle s'appliquerait indifféremment aux cessions au locataire occupant, d'un seul logement ou à un autre organisme, de blocs de logements. Comme les premières n'ont pas pour effet de réduire le parc social de manière excessive sur le territoire d'une commune ou d'une agglomération, le Conseil d'État recommande d'exclure pour elles l'application automatique d'une telle sanction selon la rédaction suivante : Au début de la première phrase du troisième alinéa de l'article L. 443-7, sont ajoutés les mots : « Sous peine d'entacher de nullité tout contrat portant sur une vente à une personne autre que le locataire, ». »

Afin de tenir compte des observations du Conseil d'État, votre rapporteur a fait adopter un amendement qui limite l'application automatique de la sanction de nullité aux cas où il s'agit de ventes qui sont faites à d'autres personnes que le locataire. Contrairement aux cessions d'un seul logement à un locataire occupant, les cessions de blocs de logements à des organismes d'habitations à loyer modéré peuvent porter sur un nombre important de logements et avoir pour effet de réduire le parc social de manière excessive sur le territoire d'une commune ou d'une agglomération.

Le **3° de cet article de la proposition de loi** est également animé par un souci de protection de la finalité sociale de ces logements.

Le a du 3° de l'article crée une nouvelle catégorie de bénéficiaires prioritaires des ventes de logements sociaux devenus vacants.

En application du troisième alinéa de l'article L. 443-11 du code de la construction et de l'habitation, lorsqu'un organisme d'habitations à loyer modéré met en vente un logement vacant, il doit l'offrir en priorité aux locataires de logements lui appartenant dans le département.

Le a du 3° de l'article ajoute à cette catégorie de bénéficiaires prioritaires celle des gardiens d'immeubles employés par l'organisme d'habitations à loyer modéré qui vend un logement social devenu vacant.

Toujours dans le souci de diversifier les bénéficiaires des ventes de logements sociaux devenus vacants, le **b du 3° de l'article** prévoit que, lorsqu'une personne physique a acquis un logement vacant auprès d'un organisme d'habitations à loyer modéré, elle ne peut se porter acquéreur d'un autre logement vacant appartenant à un organisme d'habitations à loyer modéré. Le principe est étendu aux logements locatifs appartenant à une société d'économie mixte et devenus vacants, ainsi qu'aux logements sociaux acquis par une société d'économie auprès d'un organisme d'habitations à loyer modéré et devenus vacants.

Il s'agit de limiter à une seule fois la possibilité pour les personnes physiques, y compris pour les bénéficiaires prioritaires de la vente de logements sociaux devenus vacants, d'accéder à la propriété d'un logement social vacant et d'empêcher ainsi tout mouvement spéculatif en matière de vente de logements sociaux vacants.

L'insertion par le b du 3° de l'article d'un nouvel alinéa à l'article L. 443-11 du code de la construction et de l'habitation rend nécessaire la correction de renvois faits par d'autres dispositions du même code à divers alinéas de cet article L. 443-11. Les **4° à 7° de l'article** sont consacrés à la mise en cohérence des articles L. 411-3, L. 411-4, L. 443-13 et L. 443-15-2 du code de la construction et de l'habitation avec la nouvelle rédaction de l'article L. 443-11 du même code.

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CL 308 et CL 357 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 84 **modifié**.*

Article 84 bis (nouveau)

(art. L. 290-1 et L. 290-2 du code de la construction et de l'habitation)

Simplification du régime des promesses de vente de longue durée

La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a encadré le recours aux promesses de vente de longue durée consenties par des personnes physiques.

Les articles L. 290-1 et L. 290-2 du code de la construction et de l'habitation imposent deux nouvelles obligations pour toutes les promesses de vente d'un immeuble prolongeant leurs effets sur plus de dix-huit mois : le recours à l'acte authentique pour constater ces promesses et le versement d'une indemnité d'immobilisation d'un montant minimal de 5 % du prix de vente.

Le recours à l'acte authentique implique que sera nulle et de nul effet toute promesse consentie pour plus de dix-huit mois si elle est constatée seulement par acte sous seing privé. L'obligation de verser une indemnité d'immobilisation implique que le candidat acquéreur (l'aménageur) devra, à peine de nullité de la promesse, mobiliser des fonds qui pourraient être utiles à d'autres emplois.

Par ailleurs, le délai de dix-huit mois prescrit par l'article L. 290-1 du code de la construction et de l'habitation pour qualifier la promesse de longue durée et définir son régime est inapproprié car, en pratique, il ne correspond pas au calendrier de montage d'une opération d'aménagement. En effet, le montage d'une telle opération dure en moyenne trois ans : le dossier de demande d'autorisation administrative et les éventuelles autres autorisations requises au titre de diverses législations ont souvent pour conséquence de retarder de plusieurs années la signature de l'acte de vente définitif. Ce délai induit en outre des contraintes financières non négligeables pour les sociétés d'aménagement qui doivent mobiliser leurs fonds propres en peu de temps alors que la réalisation d'une opération d'aménagement en requiert davantage.

C'est la raison pour laquelle le **1° de cet article** propose d'étendre la durée de validité des promesses de vente de longue durée ayant pour objet la cession d'un immeuble ou d'un droit réel immobilier de dix-huit mois à trois ans.

En outre, les promesses synallagmatiques de vente valant vente dès la réalisation de la condition suspensive, avec effet rétroactif à la date de signature de la promesse, il ne semble pas opportun d'exiger pour elles le versement d'une indemnité d'immobilisation. Le **2° de cet article** propose donc de circonscrire l'exigence de versement d'une telle indemnité aux promesses unilatérales de vente.

*
* *

La Commission examine l'amendement CL 359 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à porter de dix-huit mois à trois ans la durée de validité des promesses de vente de longue durée dans le cadre de montages d'opérations d'aménagement.

La Commission adopte l'amendement.

Après l'article 84 bis

Elle examine ensuite l'amendement CL 189 de M. Francis Vercaemer.

M. le rapporteur. Cet amendement, qui vise à préciser les relations contractuelles entre le propriétaire d'une résidence sociale et le gestionnaire de cette résidence, mérite un examen approfondi. En l'état, avis défavorable.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CL 194 de M. Philippe Gosselin.

M. Philippe Gosselin. Les modalités de révision des loyers des logements-foyers ont été modifiées par la loi du 25 mars 2009, puis par la loi du 29 décembre 2010. Il s'agit de rendre ces dispositions législatives plus cohérentes entre elles, d'affiner les modalités de révision et, surtout, de prendre en compte la spécificité de ce secteur.

M. le rapporteur. Avis défavorable, car les effets d'une telle mesure en termes de simplification sont mal évalués.

La Commission rejette l'amendement.

Article 84 ter (nouveau)

(art. L. 720-1 du code du patrimoine)

Adaptation du régime des travaux sur les immeubles adossés aux monuments historiques ou situés dans leur champ de visibilité au cas de Saint-Pierre-et-Miquelon

Les articles L.621-10, L.621-28 et L.621-34 du code du patrimoine ont été abrogés par l'ordonnance n° 2005-1527 du 8 décembre 2005 relative au permis de construire et aux autorisations d'urbanisme. Leur mention parmi les articles du code inapplicables à Saint-Pierre-et-Miquelon n'a donc plus lieu d'être.

S'agissant des articles L.621-30 à L.621-32 du code du patrimoine, ils exigent une autorisation spéciale préalable aux travaux portant sur des immeubles adossés à un immeuble classé au titre des monuments historiques ou sur des immeubles situés dans le champ de visibilité d'un immeuble classé ou inscrit.

Cette autorisation prend, selon les cas, la forme d'un accord de l'architecte des Bâtiments de France (ABF), préalablement à la délivrance d'une autorisation d'urbanisme, ou d'un accord du préfet de département, rendu sur avis de l'ABF, pour des travaux exemptés d'autorisation au titre du code de l'urbanisme.

Saint-Pierre-et-Miquelon se trouve, au sein des régions, départements et collectivités d'outre-mer, dans une situation très particulière au titre de la protection des monuments historiques, d'une part parce que le régime de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques, codifiée dans le livre VI du code du patrimoine, n'a été appliqué pour la première fois qu'en 2011 (premiers classements et inscriptions d'immeubles au titre des monuments historiques), d'autre part du fait de la spécificité de l'architecture et de l'urbanisme sur l'archipel.

En outre, il faut souligner le nombre réduit des constructions sur l'archipel et, en conséquence, le très faible potentiel de protections au titre des monuments historiques, ainsi que le caractère très spécifique des édifices à protéger. Il s'agit de bâtiments de bois situés pour la plupart sur l'Île-aux-Marins, à Saint-Pierre, qui n'abrite plus de résident permanent depuis plusieurs décennies et où il est donc peu probable qu'il y ait des constructions nouvelles significatives.

Cette spécificité rend difficile la nomination sur place d'agents permanents du ministère de la Culture et de la communication pour assurer le suivi des projets d'urbanisme concernant des immeubles adossés aux monuments historiques ou situés dans leur champ de visibilité.

L'éloignement géographique de l'archipel ne permet pas non plus d'envisager un suivi régulier des projets d'urbanisme par mise à disposition de services ou d'agents du ministère de la Culture appartenant aux services déconcentrés en métropole ou dans d'autres départements ou collectivités d'Outre-Mer.

En conséquence, il n'apparaît pas opportun d'étendre le régime des immeubles adossés à des monuments historiques ou situés dans leur champ de visibilité à la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, où ce régime n'a d'ailleurs pas connu la moindre application à ce jour.

Il convient d'ailleurs de rappeler que les articles L.641-1, L.641-2 et L.643-1 du code du patrimoine, relatif aux secteurs sauvegardés, ne sont déjà pas applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Pour ces différentes raisons, cet article propose d'ajouter les articles L.621-30 à L.621-32 au nombre des articles du code du patrimoine inapplicables à Saint-Pierre-et-Miquelon.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle **adopte** ensuite l'amendement CL 32 de Mme Annick Girardin.*

Après l'article 84 ter

*Elle **rejette** l'amendement CL 6 de la commission du Développement durable.*

CHAPITRE VII

Diverses dispositions d'ordre ponctuel

Article 85

(loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence ; art. L. 113 et L. 135 E du livre des procédures fiscales ; art. 119 à 124 du code des marchés publics)

Suppression de la mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics et les conventions de délégation de service public (MIEM)

La loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence a institué une mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics et les délégations de service public (MIEM).

La loi lui confiait la mission de mener des enquêtes *a posteriori* sur les conditions de régularité et d'impartialité dans lesquelles sont préparés, passés ou exécutés les marchés de l'État et les conventions de délégation de service public de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des sociétés d'économie mixte locales et des sociétés d'économie mixte d'intérêt national chargées d'une mission de service public.

Astreints au secret professionnel, les membres de la mission étaient désignés, par arrêté conjoint du Premier ministre, du garde des Sceaux, ministre de la Justice, du ministre chargé de l'économie et éventuellement d'un autre ministre concerné, parmi les magistrats et les fonctionnaires de catégorie A ⁽¹⁾.

Les enquêtes de la MIEM pouvaient être diligentées à la demande du Premier ministre, du ministre chargé de l'économie, de la Cour des comptes, ou encore, pour les marchés et conventions de délégation de service public passés par les collectivités territoriales, leurs établissements publics et les sociétés d'économie mixte locales, à la demande du préfet. Les enquêtes donnaient lieu à des rapports et à des comptes rendus d'audition transmis aux autorités qui ont demandé l'enquête ⁽²⁾. Pour mener à bien ces enquêtes, les membres de la MIEM pouvaient accéder à tout document ou élément d'information détenu par les services de l'État, ainsi qu'à tous locaux, terrains ou moyens de transport à usage professionnel ⁽³⁾. Les visites et saisies avaient lieu dans le respect des règles de la procédure pénale ⁽⁴⁾.

Malgré tous ces pouvoirs d'investigation, l'activité de la MIEM a toujours été modeste : entre 1992 et 2002, elle n'a pas conduit plus d'une dizaine d'enquêtes par an. Peu à peu, la pénalisation systématique des enquêtes auxquelles elle se livrait a détourné de la MIEM ceux qui souhaitaient y voir un expert plutôt qu'un censeur. Le nombre des saisines s'est ainsi effondré à partir de 1995, de sorte que les agents qui ont quitté la MIEM n'ont pas été remplacés. Dans les faits, la MIEM a cessé de fonctionner depuis 2006.

Qui plus est, le rôle de conseil aux acheteurs publics qu'elle avait pour partie cherché à assumer pour compenser l'insuffisance de ses saisines, est désormais pris en charge par la direction des affaires juridiques (DAJ) du ministère chargé de l'économie, qui est composée de fonctionnaires expérimentés et de magistrats judiciaires et administratifs, par la direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'Intérieur, ainsi que par la commission consultative des marchés publics (CCMP), dont la compétence a été élargie en 2009 aux collectivités territoriales.

Parallèlement à l'émoussement du rôle d'investigation de la MIEM, des pouvoirs supplémentaires ont été conférés aux juges par l'ordonnance n° 2009-515 du 7 mai 2009 relative aux procédures de recours applicables aux contrats de la commande publique. Ces derniers peuvent désormais abréger voire annuler des marchés irrégulièrement conclus, voire infliger des sanctions financières.

En outre, au-delà des enquêtes sur la violation des règles de procédure dans la passation des marchés publics, la mission d'enquête qui a été celle de la

(1) Article 1^{er} de la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence.

(2) Article 2 de la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991.

(3) Articles 3 et 4 de la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991.

(4) Article 5 de la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991.

MIEM a été confiée, dans un souci de meilleure efficacité, au service central de prévention de la corruption créé en 1993 au sein du ministère de la Justice ⁽¹⁾, et, depuis 2004, à la brigade centrale de lutte contre la corruption ⁽²⁾, créée au sein de la direction centrale de la police judiciaire, conformément aux recommandations du groupe d'États contre la corruption (GRECO) ⁽³⁾.

N'ayant plus d'activité depuis près de cinq ans, la MIEM est devenue une institution inutile dont les missions d'enquête, de lutte contre la corruption et de conseil aux acheteurs publics ont été progressivement reprises par d'autres organes.

Le **I de cet article** de la proposition de loi supprime donc la MIEM en abrogeant dans son ensemble la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de mise en concurrence. Cette loi ne comporte aujourd'hui plus que des dispositions ayant trait à la MIEM (articles 1^{er} à 8) ou des dispositions diverses qui deviennent sans objet avec l'abrogation des premières (articles 13 et 14). Toutes les autres dispositions de cette loi ont été abrogées par l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.

Dans un souci de coordination, le **II de cet article** abroge et modifie des dispositions du livre des procédures fiscales qui contiennent des références directes (article L. 135 E) ou indirectes (article L. 113) à la MIEM.

(1) *Le service central de prévention de la corruption (SCPC) a été créé par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. Il est dirigé par un magistrat de l'ordre judiciaire ayant rang de procureur général. Ce service collabore étroitement avec les autorités judiciaires, notamment avec la brigade centrale de lutte contre la corruption. Les enquêteurs, les juges chargés de l'instruction et les parquets peuvent le saisir pour une demande d'avis concernant une affaire qu'ils ont à connaître. Le SCPC délivre aux autorités administratives qui en font la demande (ministres, préfets, chefs des juridictions financières...) des avis sur les mesures susceptibles d'être prises pour prévenir les manquements au devoir de probité.*

(2) *La brigade centrale de lutte contre la corruption (BCLC) a été créée en 2004 au sein de la division nationale d'investigations financières et fiscales (DNIFF) de la direction centrale de la police judiciaire (DCPJ). Elle est spécialisée dans la lutte contre la corruption et, plus généralement, dans les atteintes à la probité. Elle mène notamment des enquêtes sur les délits de favoritisme, constitutifs d'une rupture d'égalité dans l'accès à la commande publique. Dirigée par un commissaire divisionnaire et forte d'une quinzaine d'agents, la BCLC enquête sur les affaires les plus techniques, les plus sensibles ou ayant un impact national. Elle peut demander l'appui technique du SCPC. La BCLC est un service de police judiciaire qui obéit aux mêmes règles de saisine que tout service de police judiciaire. Elle peut être saisie par un juge d'instruction ou par le procureur de la République qui, lui-même, peut avoir été saisi par des particuliers ou des administrations sur le fondement de l'article 40 du code de procédure pénale qui impose notamment à tout fonctionnaire qui, dans l'exercice de ses fonctions, acquiert la connaissance d'un crime ou d'un délit, d'en donner avis sans délai au procureur de la République. En pratique, les dénonciations émanent des préfètes qui détectent des anomalies à l'occasion du contrôle de légalité, des chambres régionales des comptes et de la Cour des comptes. Selon l'importance de l'affaire, le procureur de la République charge la BCLC de l'enquête ou décide de la confier aux services régionaux de police et de gendarmerie. La BCLC peut également travailler d'initiative et diligenter une enquête en accord avec le parquet.*

(3) *La France adhère à cet organe du Conseil de l'Europe depuis 1999. En 2000, le GRECO a formulé des recommandations sur les codes de conduite pour les agents publics (recommandation n° R (2000) 10).*

Le **III de cet article** procède à la même coordination pour le code des marchés publics dont les articles 119 à 124 ont trait à la MIEM.

Il convient de noter que la suppression de la MIEM n'aura aucune incidence sur le respect des dispositions de la convention des Nations unies contre la corruption, signée à Mérida le 9 décembre 2003 et ratifiée par la France le 11 juillet 2005, dont l'article 6 impose aux États signataires la création d'un ou plusieurs organes chargés de prévenir la corruption. La mission de la MIEM était curative, et non préventive, et ses enquêtes intervenaient *a posteriori*, et non *a priori*. La mission de prévention de la corruption est désormais confiée en bonne partie à la délégation nationale à la lutte contre la fraude créée par le décret n° 2008-371 du 18 avril 2008 relatif à la coordination de la lutte contre les fraudes. Cette délégation est notamment chargée de contribuer à la mise en œuvre d'une politique nationale de prévention et de communication en matière de fraude.

La suppression de la MIEM est d'autant plus conforme aux dispositions de la convention de Mérida que l'article 5 de cette dernière prévoit en son paragraphe n° 3 que « chaque État partie s'efforce d'évaluer périodiquement les instruments juridiques et mesures administratives pertinents en vue de déterminer s'ils sont adéquats pour prévenir et combattre la corruption ». La MIEM n'étant plus un instrument adéquat de lutte contre la corruption, c'est dans le plus grand respect des obligations conventionnelles de la France qu'il est proposé de la supprimer.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 168 de M. Jean-Michel Clément, tendant à la suppression de l'article.

M. le rapporteur. Avis défavorable. La mission interministérielle d'enquête sur les marchés publics a cessé de fonctionner depuis 2006. Plus aucun agent n'y est affecté et elle ne donne donc plus aucun avis.

La Commission rejette l'amendement.

Elle adopte ensuite successivement l'amendement rédactionnel CL 358 et l'amendement de coordination CL 309, tous deux du rapporteur.

Puis elle adopte l'article 85 modifié.

Après l'article 85

La Commission examine l'amendement CL 52 de M. Lionel Tardy.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Cet amendement vise à supprimer l'article L. 48-1 du code électoral qui soumet les communications sur internet aux

interdictions et restrictions légales en matière de propagande électorale. Nous en avons déjà beaucoup débattu...

La Commission rejette l'amendement.

Suivant à nouveau l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette de même, successivement, les amendements CL 51 et CL 50 de M. Lionel Tardy.

Article 85 bis (nouveau)

Ratification d'ordonnances relatives à la commande publique

Cet article de la proposition de loi est destiné à ratifier deux ordonnances relatives à la commande publique.

L'ordonnance n° 2009-515 du 7 mai 2009 relative aux procédures de recours applicables aux contrats de la commande publique a amélioré l'efficacité des recours intentés par les candidats évincés avant et après la signature des contrats.

L'ordonnance n° 2009-864 du 15 juillet 2009 relative aux contrats de concession de travaux publics a adapté les règles applicables aux concessions de travaux, anciennement régies par la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991, au regard du titre III de la directive 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à la coordination des procédures de passation des marchés publics de travaux, de fournitures et de services.

Puis, sur l'avis favorable du rapporteur, elle adopte l'amendement CL 109 de M. Didier Quentin.

Article 85 ter (nouveau)

Ratification de l'ordonnance n° 2010-1512 du 9 décembre 2010 portant adaptation du droit des entreprises en difficulté et des procédures de traitement des situations de surendettement à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée

Cet article additionnel résulte de l'adoption par la Commission d'un amendement présenté par M. François Vannson. Il a pour objet de permettre la ratification de l'ordonnance n° 2010-1512 du 9 décembre 2010 portant adaptation du droit des entreprises en difficulté et des procédures de traitement de situations de surendettement à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée, conformément aux dispositions de l'article 38 de la Constitution.

Le I de l'article 8 de la loi n° 2010-658 du 15 juin 2010 relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée a habilité le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans le délai de six mois à compter de la publication de cette loi, les dispositions relevant du domaine de la loi nécessaires

pour adapter au patrimoine affecté de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée les dispositions du livre VI du code de commerce relatives à la prévention et au traitement des difficultés des entreprises et aux responsabilités et sanctions encourues par l'entrepreneur à cette occasion ainsi que pour procéder à des harmonisations en matière de droit des procédures civiles d'exécution et de règles applicables au surendettement des particuliers.

L'ordonnance n° 2010-1512 du 9 décembre 2010 a été prise sur ce fondement et publiée au *Journal officiel* de la République française du 10 décembre 2010.

Elle a notamment permis de préciser comment les dispositions du livre VI du code de commerce devaient être appliquées lorsque le débiteur est titulaire de plusieurs patrimoines et de rendre l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée éligible aux procédures de traitement des situations de surendettement en ce qui concerne son patrimoine non affecté à son activité professionnelle.

Conformément au I de l'article 8 de la loi du 15 juin 2010 précitée, le projet de loi de ratification devait être déposé devant le Parlement au plus tard le dernier jour du troisième mois suivant la publication de l'ordonnance. Il a été enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 23 février 2011 et renvoyé à la commission des Affaires économiques.

Pour des raisons liées au calendrier parlementaire, il semble cependant préférable d'opérer la ratification de l'ordonnance précitée, qui apporte des adaptations et des simplifications au service de la croissance et de l'emploi, dans le cadre de la présente proposition de loi.

La Commission adopte l'amendement CL 110 de M. François Vannson.

Article 86

(art. 45 de la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services)

Prorogation du délai ouvert aux chambres de métiers et de l'artisanat pour se regrouper en chambres de région

La loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services a réformé la structure des réseaux des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat en renforçant les échelons régionaux et nationaux afin d'améliorer le service rendu aux entreprises.

Pour ce qui concerne les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de région ont vu leurs missions renforcées en matière d'animation économique, de répartition des ressources entre les chambres de la région et de mutualisation des fonctions de gestion. Les chambres de commerce et d'industrie

sont devenues des chambres territoriales rattachées à la chambre de région et chargées d'assurer des services de proximité aux entreprises.

Pour ce qui concerne les chambres de métiers et de l'artisanat, la loi du 23 juillet 2010 a également renforcé le niveau régional du réseau en lui confiant la mission de mutualiser les fonctions administratives et les moyens, ainsi que de déterminer, percevoir et répartir les ressources perçues au profit des chambres départementales, notamment la taxe pour frais. Au niveau régional encore, il a été instauré un principe de solidarité financière au bénéfice des chambres départementales en cas de dépenses exceptionnelles ou de circonstances particulières. Au niveau national, le rôle de l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA) comme interlocuteur unique des pouvoirs publics a été réaffirmé et renforcé.

Cette loi a en outre ouvert aux chambres de métiers et de l'artisanat la possibilité de décider, à la majorité, de fusionner dans une chambre de métiers et de l'artisanat de région. En effet, l'article 5-2 du code de l'artisanat, issu de l'article 12 de la loi du 23 juillet 2010, prévoit en son III que « si plus de la moitié des chambres de métiers et de l'artisanat d'une région le décident, elles se regroupent en une chambre de métiers et de l'artisanat de région », que « cette chambre se substitue à la chambre régionale de métiers et de l'artisanat et ne peut se composer de plus de sections que de chambres entrant dans ce regroupement », et enfin que « les chambres qui n'ont pas choisi de se regrouper deviennent des chambres de métiers et de l'artisanat départementales et sont rattachées à la chambre de métiers et de l'artisanat de région ».

Toutefois, l'article 45 de la loi du 23 juillet 2010 a fixé un délai aux chambres de métiers et de l'artisanat pour décider de se regrouper en chambre de région. Ce texte dispose en effet en son I que « le choix du regroupement exercé en application du III de l'article 5-2 du code de l'artisanat est effectué avant une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2011 ».

Or à ce jour, sur les vingt-et-une régions concernées, seules les chambres de quatre régions ont fusionné.

Cet article de la proposition de loi vise donc à supprimer l'échéance du 1^{er} janvier 2011 pour que les chambres de métiers et de l'artisanat puissent encore éventuellement décider de se regrouper en chambres de région.

Cette mesure contribuera à améliorer l'efficacité du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat ainsi que le service rendu aux entreprises artisanales.

La Commission adopte l'article 86 sans modification.

Article 87

(art. L. 311-9 du code de la consommation)

**Clarification du régime applicable aux prêts accordés
par des organismes à but non lucratif à certains de leurs ressortissants**

L'article L. 511-6 du code monétaire et financier énumère un certain nombre d'exceptions à l'interdiction énoncée par l'article L. 511-5 du même code qui dispose qu'« il est interdit à toute personne autre qu'un établissement de crédit d'effectuer des opérations de banque à titre habituel » et « à toute entreprise autre qu'un établissement de crédit de recevoir du public des fonds à vue ou à moins de deux ans de terme ».

Parmi les personnes qui échappent à cette interdiction, figurent les organismes sans but lucratif qui, dans le cadre de leur mission et pour des motifs d'ordre social, accordent, sur leurs ressources propres, des prêts à conditions préférentielles à certains de leurs ressortissants. Il s'agit par exemple des prêts octroyés par le Comité national d'action sociale aux personnels des collectivités territoriales.

Comme tous prêteurs, les organismes à but non lucratif doivent en principe s'enquérir de la solvabilité des emprunteurs, notamment en consultant le fichier national recensant les informations sur les incidents de paiement caractérisés liés aux crédits accordés aux personnes physiques pour des besoins non professionnels ⁽¹⁾. En effet, l'article L. 311-9 du code de la consommation prévoit qu'avant de conclure le contrat de crédit, le prêteur vérifie la solvabilité de l'emprunteur à partir d'un nombre suffisant d'informations, y compris des informations fournies par ce dernier à la demande du prêteur, et que le prêteur consulte le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) dans les conditions prévues par un arrêté ministériel ⁽²⁾.

Or, alors même que ces organismes à but non lucratif peuvent accorder des prêts à leurs adhérents dans les conditions susmentionnées, et qu'ils devraient donc être tenus, avant d'octroyer un crédit, de consulter le FICP en application de l'article L. 311-9 du code de la consommation, ils n'ont pas le droit de consulter ce fichier. En effet, l'arrêté du 26 octobre 2010 relatif au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers, dans son article 2 concernant les consultations obligatoires et facultatives du fichier, ne prévoit pas la possibilité pour les organismes à but non lucratif de le consulter aux fins d'octroi de prêts à leurs ressortissants. Seuls peuvent le consulter les établissements de crédit mentionnés à l'article L. 511-1 du code monétaire et

(1) Ce fichier est institué par l'article L. 333-4 du code de la consommation.

(2) L'article L. 333-5 du code de la consommation renvoie à un arrêté ministériel, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et du comité consultatif du secteur financier pour fixer notamment les modalités de collecte, d'enregistrement, de conservation et de consultation des informations contenues dans le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP). L'arrêté du 26 octobre 2010 relatif au fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers détaille le contenu de ce fichier et ses modalités de consultation.

financier, les établissements de paiement mentionnés à l'article L. 522-1 du même code et les associations sans but lucratif et fondations reconnues d'utilité publique accordant sur ressources propres ou empruntées des prêts pour la création, le développement ou la reprise d'entreprises dans les conditions prévues au 5 de l'article L. 511-6 du même code. La mention des prêts à conditions préférentielles octroyés par des organismes sans but lucratif à leurs ressortissants dans les conditions prévues au 1 de ce même article L. 511-6 a été omise ⁽¹⁾.

Il résulte de cette omission qu'aujourd'hui les organismes à but non lucratif ne peuvent accorder des prêts sur leurs ressources propres à leurs ressortissants, alors même que le code monétaire et financier prévoit cette faculté en son article L. 511-6, faute de pouvoir se conformer à l'obligation de consulter le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers qui est imposée à tout prêteur par l'article L. 311-9 du code de la consommation.

Cet article de la proposition de loi vise à corriger cette erreur de coordination entre le code monétaire et financier et le code de la consommation en modifiant l'article L. 311-9 du code de la consommation de façon à exonérer les organismes à but non lucratif qui souhaitent accorder des prêts à leurs ressortissants dans les conditions prévues au 1 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier, de l'obligation de consulter le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP).

On notera que la loi exonère d'ores et déjà certaines entités de l'obligation de consulter le FICP avant d'accorder des prêts. En effet, l'article L. 311-3 du code de la consommation rend l'article L. 311-9 du même code inapplicable à un certain nombre d'opérations, notamment celles des entreprises qui consentent à leurs salariés des avances sur salaires ou des prêts de caractère exceptionnel pour motifs d'ordre social en application du 3 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier.

Il s'agit d'entités qui, comme les organismes à but non lucratif mentionnés au 1 de l'article L. 511-6 du code monétaire et financier, accordent des prêts à titre accessoire et occasionnel, et qui ont, par ailleurs, la possibilité de s'assurer de la solvabilité des emprunteurs par d'autres moyens.

La correction de cette incohérence contribuera à donner son plein effet à la faculté reconnue aux organismes sans but lucratif d'octroyer des prêts à certains de leurs adhérents, libérant ainsi les potentialités aujourd'hui entravées d'une source de financement.

La Commission adopte l'article 87 sans modification.

(1) Cette omission s'explique par des raisons à la fois juridiques et techniques. Pour ce qui est des raisons juridiques, le fichier national des incidents de remboursement des crédits aux particuliers (FICP) repose sur un principe de réciprocité et de symétrie en vertu duquel les établissements et organismes qui le consultent sont aussi ceux qui l'alimentent. Or les organismes à but non lucratif ne peuvent alimenter ce fichier pour des raisons techniques liées à l'absence de lien informatique entre ces organismes et la Banque de France qui tient le FICP, et à l'impossibilité pratique d'établir ce lien avec des organismes qui ne consentent des prêts qu'à titre accessoire et occasionnel.

Après l'article 87

La Commission examine l'amendement CL 55 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. Cet amendement vise à aligner la vente sur internet sur la vente en magasin pour ce qui concerne la durée de validité de l'offre. Dans la vente à distance classique sur catalogue, le consommateur peut prendre connaissance de l'offre plusieurs semaines après son lancement alors même qu'elle est déjà terminée ; il est donc indispensable que soient précisées les dates entre lesquelles l'offre est valable. En revanche, pour la vente en magasin ou sur internet, l'offre est matérialisée par l'existence du produit en magasin ou sur le site. Pour internet, la preuve de son existence est facile à faire : il suffit de réaliser une copie d'écran. Une règle imposant d'indiquer la durée de validité d'une offre n'est donc pas utile pour le commerce en ligne.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Cet amendement aurait plutôt sa place dans le projet de loi renforçant les droits, la protection et l'information des consommateurs, qui est en cours d'examen.

La Commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis du rapporteur, elle rejette ensuite, successivement, les amendements CL 58, CL 56, CL 57, CL 54 et CL 53 de M. Lionel Tardy.

Article 87 bis (nouveau)

(art. L. 160-1 et L. 480-1 du code de l'urbanisme)

Mise en cohérence textuelle

Cet article vise à corriger une erreur de coordination entre le code de l'urbanisme et le code de l'environnement.

Les articles L. 160-1 et L. 480-1 du code de l'urbanisme mentionnent les associations de protection de l'environnement agréées en application de l'article L. 252-1 du code rural et de la pêche maritime, alors que cet article concerne les groupements communaux ou intercommunaux de lutte contre les organismes nuisibles. L'agrément des associations de protection de l'environnement est prévu à l'article L. 141-1 du code de l'environnement.

Puis elle adopte l'amendement de coordination CL 360 du rapporteur.

Selon une étude de droit comparé réalisé dans 22 États membres de l'Union européenne dans le cadre du programme SIGMA ⁽¹⁾, cofinancé par l'Union européenne et l'OCDE, plus des deux tiers des pays étudiés (17 sur 22 ⁽²⁾) pratiquent des seuils en deçà desquels l'achat direct, sans publicité ni mise en concurrence, est autorisé. Tous les États concernés, à l'exception de deux d'entre eux (Chypre et Lituanie), ont retenu des seuils sensiblement plus élevés que le seuil français de 4 000 euros.

Dans beaucoup d'États, le seuil (ou le seuil le plus bas, en cas de pluralité de seuils selon l'objet du marché ou le secteur concerné) est supérieur ou égal à 20 000 euros : Autriche (40 000 euros dans le « secteur classique » et 60 000 euros dans les « secteurs spéciaux »), Finlande (15 000 euros pour les fournitures et services et 100 000 euros pour les travaux), Hongrie (26 700 euros pour les fournitures et services et 50 000 euros pour les travaux dans le secteur « classique », 166 700 euros pour les fournitures et services et 330 000 euros pour les travaux dans les « secteurs spéciaux »), Italie (20 000 euros pour les fournitures et services et 40 000 euros pour les travaux), Pologne (14 000 euros), Roumanie (15 000 euros), République slovaque (30 000 euros pour les fournitures et services et 120 000 euros pour les travaux) et Slovénie (10 000 euros pour les fournitures et services et 20 000 euros pour les travaux), soit dans huit États membres.

Enfin, en Suède, aucun seuil chiffré n'est fixé, mais l'achat direct est autorisé pour les marchés de faible valeur, à la discrétion des pouvoirs adjudicateurs.

Par ailleurs, la Commission européenne, gardienne des traités européens, pratique un seuil de 10 000 euros pour la passation de ses propres marchés. En effet, l'article 241, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 2342/2002 de la Commission, du 23 décembre 2002, établissant les modalités d'exécution du règlement financier prévoit que les marchés de fournitures passés par la Commission peuvent être conclus sur le fondement d'une seule offre. Il en va de même pour les marchés de services et de travaux passés par la Commission, en application respectivement de l'article 243, paragraphe 1, et de l'article 245, paragraphe 1, du même règlement.

Ces seuils semblent compatibles avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Si celle-ci affirme que la passation des marchés publics est soumise, même lorsque ceux-ci sont inférieurs aux seuils des directives européennes en matière de marchés publics, au respect des grands principes du traité (et du principe de non-discrimination en raison de la nationalité en

(1) « *Public Procurement in the EU Member States – The regulation of contract below the EU thresholds and in areas not covered by the detailed rules of the EU directives* », SIGMA-OECD (Sigma papers n° 45), 27 mai 2010.

(2) *Autriche, Bulgarie, Chypre, Danemark, Estonie, Finlande, France, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Roumanie, République slovaque, République tchèque, Slovénie.*

particulier)⁽¹⁾, elle admet que les marchés publics ne présentant qu'un « *enjeu économique très réduit* » ne présentent aucun intérêt pour les opérateurs économiques situés dans d'autres États membres et que, dès lors, « *leurs effets sur les libertés fondamentales concernées devraient être considérés comme étant trop aléatoires ou trop indirects pour pouvoir conclure à une éventuelle violation de celles-ci.* »⁽²⁾.

Les marchés inférieurs à 15 000 euros hors taxes peuvent certainement être considérés comme présentant un tel « *enjeu économique très réduit* ». Ils bénéficieraient ainsi de l'équivalent, dans le domaine des marchés publics, de la règle « *de minimis* » applicable aux aides d'État, compte tenu de leur absence d'impact sur le fonctionnement du marché intérieur. À cet égard, il y a lieu de souligner que la Commission européenne, dans une proposition de règlement relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides « *de minimis* » accordées à des entreprises fournissant des services d'intérêt économique général, présentée le 16 septembre 2011, suggère ainsi un relèvement significatif du seuil « *de minimis* » en matière d'aides d'État. Ce seuil, actuellement d'un montant de 200 000 euros sur trois exercices fiscaux, serait relevé à 150 000 euros par exercice fiscal, s'agissant des aides octroyées par des collectivités territoriales de moins de 10 000 habitants à des entreprises dont le chiffre d'affaires n'excède pas cinq millions d'euros et gérant un service d'intérêt économique général.

2. Le poids des commandes publiques pour les PME : un enjeu économique majeur

Alors que le montant global de la commande publique avoisine 150 milliards d'euros, tous marchés confondus, seulement 35 % des sommes engagées bénéficient aux PME, qui représentent 90 % du tissu économique national.

Cette faiblesse s'explique par deux facteurs : les PME accèdent aux marchés de plus faible montant, notamment ceux passés par les collectivités locales ; de même, faute de disposer d'une expertise juridique importante, beaucoup de ces entreprises se découragent devant la complexité des règles et des procédures en place.

Pour remédier à cette situation, des initiatives visant, à droit constant, à améliorer l'accès des petites entreprises à la commande publique ont été prises. C'est ainsi qu'en 2008, le Réseau Commande publique a été mis sur pied sous l'égide d'OSEO et de divers partenaires. Associant des services en ligne à des rencontres régulières entre entreprises, donneurs d'ordres et professionnels du

(1) CJCE, 7 décembre 2000, Telaustria et Telefonadress, C-324/98 ; CJCE 20 octobre 2005, Commission/France, C-264/03.

(2) CJCE, 21 juillet 2005, Coname, C-231/03.

conseil, ce dispositif a rencontré un réel succès (500 000 visiteurs et plus de 2 millions de pages vues pour le site internet, notamment).

Il convient néanmoins d'aller plus loin, en faisant évoluer la législation et la réglementation en vigueur, dans un sens de simplification.

3. Un besoin d'assouplissement incontesté

L'intérêt d'un aménagement des modalités de passation de la commande publique pour les marchés de petit montant ne fait l'objet d'aucune remise en cause par les pouvoirs adjudicateurs et les acteurs économiques.

Dans le cadre du plan de relance, mis en œuvre en décembre 2008, le Gouvernement avait décidé de relever à 20 000 euros le seuil à compter duquel les marchés publics doivent faire l'objet d'une procédure formalisée de publicité et de mise en concurrence préalables. Or, cette disposition du décret n° 2008-1356 du 19 décembre 2008 relatif au relèvement de certains seuils du code des marchés publics a été annulée par le Conseil d'État le 10 février 2010⁽¹⁾, ce qui a abouti à revenir au seuil de 4 000 euros.

Dans ses considérants, le Conseil d'État a notamment fait valoir que les principes posés à l'article 1^{er} du code des marchés publics, s'agissant de la liberté d'accès à la commande publique, de l'égalité de traitement des candidats et de la transparence des procédures, ne s'opposaient pas à ce que le pouvoir réglementaire puisse permettre au pouvoir adjudicateur de décider que le marché sera passé sans publicité ou sans mise en concurrence, « *dans les seuls cas où il apparaît que de telles formalités sont impossibles ou manifestement inutiles, notamment en raison de l'objet du marché, de son montant ou du degré de concurrence dans le secteur considéré* ». De fait, le juge administratif a considérablement réduit les marges d'assouplissement des règles applicables dont dispose le pouvoir réglementaire.

Certes, en 2003, le Conseil constitutionnel avait lui-même conféré le rang de règles et principes à valeur constitutionnelle aux dispositions de l'article 1^{er} du code des marchés publics, explicitant l'exigence d'égalité d'accès à la commande publique (découlant de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789) et celle de la nécessité et du consentement de ces dépenses (garantie par l'article 14 de la même Déclaration)⁽²⁾.

Depuis la décision du Conseil d'État de 2010, le décret n° 2011-1000 du 25 août 2011 modifiant certaines dispositions applicables aux marchés et contrats relevant de la commande publique, intervenu après le dépôt de la présente proposition de loi, a de nouveau modifié l'article 28 du code des marchés publics afin de permettre au pouvoir adjudicateur de passer un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsque de telles formalités « *sont impossibles ou*

(1) CE, 10 février 2010, Pérez.

(2) Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 : Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

sont manifestement inutiles en raison notamment de l'objet du marché, de son montant ou du faible degré de concurrence dans le secteur considéré ».

Il n'est pas sûr que de tels aménagements, censés assouplir les conditions de passation des marchés publics de faible montant, remplissent leur but au regard des ambiguïtés rédactionnelles entourant ces dispositions.

4. Le dispositif proposé

a) Une intervention parlementaire légitime

L'intervention du Parlement en une telle matière, actuellement régie par un code de nature réglementaire, ne souffre pas la contestation. Si, dans sa décision n° 2002-460 DC du 22 août 2002, le Conseil constitutionnel a jugé que *« ni l'article 34 de la Constitution, ni aucune autre règle de valeur constitutionnelle n'exige que les conditions de passation des marchés et contrats passés par l'État soient définies par la loi »*, il en va différemment pour les collectivités locales, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution.

De fait, la nature réglementaire du code des marchés publics repose sur une délégation conférée par le Parlement au pouvoir exécutif avant même la V^e République. En effet, l'article 21 de la loi du 7 août 1957 a posé le principe selon lequel la réglementation des marchés de travaux de l'État, des collectivités et établissements publics relève en permanence du pouvoir réglementaire et fait l'objet de décrets en Conseil d'État. Pour les marchés de services, l'habilitation a été accordée par le décret-loi du 12 novembre 1938, pris sur la base d'une loi du 5 octobre 1938.

Le Conseil d'État a jugé à plusieurs reprises que cette habilitation du Parlement perdure, sa dernière décision remontant au 5 mars 2003⁽¹⁾. Rien n'interdit toutefois au législateur de reprendre ponctuellement sa compétence, notamment pour lever certains obstacles juridiques rencontrés par le pouvoir réglementaire sans que cela puisse être interprété comme une remise en cause de l'habilitation sus-mentionnée.

Un relèvement, par le Parlement lui-même, du seuil de 4 000 euros actuellement fixé par l'article 28 du code des marchés à un niveau plus conforme aux pratiques des autres pays européens présente plusieurs avantages.

En premier lieu, il permet d'assouplir les contraintes pesant sur les personnes publiques, en particulier les petites communes. Il convient, en effet, que le formalisme soit adapté à la taille des marchés. À titre d'illustration, une petite commune peut être confrontée à des circonstances appelant l'engagement rapide d'une dépense ponctuelle sensiblement supérieure à 4 000 euros. Tel est le cas, par exemple, du besoin d'un élagage d'arbres menaçant quelques toitures de bâtiments

(1) CE, 5 mars 2003, Ordre des avocats de la cour d'appel de Paris.

publics à la suite d'une tempête. Elle doit pouvoir, dans de telles circonstances, passer un marché pour procéder aux travaux sans mise en concurrence et publicité préalable dès lors que le paysagiste local est équipé pour répondre au besoin et affiche des tarifs raisonnables. Il peut en être également de même pour des achats ponctuels pour lesquels l'acheteur public sait pertinemment à quel fournisseur s'adresser parce qu'il est efficace, bon marché et qu'il répond parfaitement et rapidement à la commande. Ensermer ce type de commande dans un quelconque formalisme est une perte de temps mais aussi d'argent pour l'acheteur public de petite dimension. Le seuil actuel de 4 000 euros hors taxes, qui est considéré sur l'année, est manifestement bien trop bas pour permettre cette nécessaire souplesse qui correspond aux besoins réels et concrets de nombreux acteurs de terrain.

En second lieu, un tel relèvement élargira le recours aux TPE et PME, pour lesquelles le formalisme inhérent aux procédures de passation des marchés publics est souvent rédhibitoire. Qui n'a pas eu connaissance de situations de TPE ou de PME de moins de 5 salariés dissuadées de se porter candidates à des demandes de collectivités locales, en raison de leur mauvaise appréhension des règles de la commande publique. Ce faisant, de telles dispositions ouvriront de nouvelles possibilités d'optimisation des deniers publics pour le pouvoir adjudicateur, les petites entreprises de proximité pouvant fournir des prestations à moindre coût et négociables.

b) Une disposition encadrée

Le I de cet article pose, au sein de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, le principe selon lequel un marché public ou un accord-cadre peut être passé sans publicité ni mise en concurrence préalables tout en fixant à 15 000 euros hors taxes le plafond des marchés ou accords-cadres éligibles à cette procédure.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« En fixant, à l'article 19-1 qu'elles prévoient d'ajouter à la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, à 15 000 euros hors taxes le seuil d'exemption de formalités de publicité et de mise en concurrence préalables pour la passation d'un marché public ou d'un accord-cadre par un pouvoir adjudicateur, les dispositions proposées, compte tenu des modalités de prise de décision en dessous de ce seuil qu'elles entendent établir par le deuxième alinéa de cet article et de la taille des marchés en cause, n'apparaissent pas, de l'avis du Conseil d'État, contraires aux principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures tels que, notamment, la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 les a précisés et la décision du Conseil d'État du 10 février 2010 n° 329.100, M. Perez, les a rappelés, sous la réserve, cependant, de rédiger ce deuxième alinéa de la manière suivante : « Lorsqu'il fait usage de la faculté offerte par le premier alinéa, il veille à choisir une offre répondant de manière pertinente au besoin, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin ».

« Le Conseil d'État attire toutefois l'attention du Parlement sur les problèmes de cohérence dans la hiérarchie des normes que pourra faire apparaître la coexistence du seuil qui serait ainsi créé par le législateur et des autres seuils édictés par le pouvoir réglementaire pour définir les différentes procédures formalisées ou adaptées applicables aux marchés publics, dont l'un est inférieur à ce nouveau seuil et les autres lui sont supérieurs. »

Votre Commission a suivi la recommandation du Conseil d'État dans son avis.

La faculté ainsi ouverte ne conduira pas systématiquement le pouvoir adjudicateur à ne pas procéder à une publicité ou à une mise en concurrence préalables. À la lumière de la nature des prestations souhaitées et de leur fiable montant estimé le formalisme des procédures adaptées ou formalisées apparaît trop contraignant, le pouvoir adjudicateur pourra utiliser la nouvelle possibilité offerte par l'article 19-1 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993. Rien cependant ne l'empêchera, au demeurant, même en deçà d'un montant hors taxes de 15 000 euros, d'effectuer une consultation selon la procédure adaptée voire un appel d'offres.

En outre, afin de tenir compte des principes posés par le Conseil constitutionnel et de la décision rendue par le Conseil d'État en 2010, le texte précise que pour tout marché public et accord-cadre inférieur à 15 000 euros hors taxes pour lequel le pouvoir adjudicateur déciderait de procéder à une commande directe sans formalité de publicité et de mise en concurrence au sens des règles de la commande publique, des principes devront guider le choix de l'autorité publique contractante. Ainsi, celle-ci devra veiller à choisir une offre répondant de manière pertinente au besoin (aspect qualitatif), à faire une bonne utilisation des deniers publics, conformément à l'exigence du Conseil constitutionnel (aspect financier) et à ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin (accès à la commande publique). L'objectif de ces précisions est d'inscrire l'acheteur public dans une logique de qualité de l'achat au regard de l'intérêt de la personne publique acheteuse.

Il est clair que les principes ainsi énoncés pour guider le choix des acheteurs publics – dans le cadre du relèvement de 4 000 à 15 000 euros hors taxes du seuil en deçà duquel les marchés publics sont passés sans publicité ni mise en concurrence préalables – ne sauraient, pas plus qu'aujourd'hui, imposer aux pouvoirs adjudicateurs de devoir justifier de la consultation de plusieurs fournisseurs, par exemple par la production de devis. À défaut, la simplification souhaitée par le législateur se trouverait en effet privée de sa portée.

En vertu du II, ces nouvelles modalités de passation des marchés publics et accords-cadres ne s'appliqueront qu'à ceux passés ou pour lesquels une consultation a été engagée après l'entrée en vigueur de la loi.

*

* *

La Commission adopte successivement les amendements CL 268 et CL 269 du rapporteur.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. Le seuil de 4 000 euros à partir duquel les marchés publics doivent faire l'objet d'une procédure formalisée de publicité et de mise en concurrence préalable a suscité de nombreux contentieux. Le fait de relever ce seuil à 15 000 euros ne posera-t-il pas de problème de conformité à la Constitution et à la jurisprudence communautaire ?

M. le président Jean-Luc Warsmann. La proposition de loi a été soumise au Conseil d'État. Elle a fait l'objet d'un débat en assemblée générale, qui s'est conclu par un vote. Nous avons évoqué les éventuelles contradictions avec la jurisprudence européenne. J'ai eu l'occasion de citer le niveau des seuils qui avaient été retenus à la fois par la Commission européenne, pour ses propres services, et par de nombreux autres pays européens. Deux ou trois États européens avaient un seuil comparable. Tous les autres ont des seuils massivement supérieurs à 15 000 euros. Puis nous avons eu un débat sur la conformité à la Constitution et d'éminents conseillers d'État, parmi lesquels un ancien membre du Conseil constitutionnel, ont considéré que la rédaction que nous proposons n'était pas en contradiction avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

M. Pierre Morel-A-L'Huissier. C'est un article très important, car il va beaucoup aider les collectivités territoriales.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Il était en effet extrêmement attendu. Dans le cadre du plan de relance, le Gouvernement avait pris un décret qui a été annulé par le Conseil d'État. Nous étions donc dans une situation de blocage et je ne voyais pas d'autre solution que celle-ci, d'autant que l'on prêtait à l'assemblée générale du Conseil d'État des positions qu'elle n'avait pas.

M. Charles de La Verpillière. C'est un excellent article. Cette disposition est en effet très attendue par les collectivités locales et j'apprécie de constater que le Conseil d'État a changé de point de vue.

Mme Maryse Joissains-Masini. Je confirme les attentes des collectivités territoriales.

M. Jean-Pierre Schosteck. Je confirme aussi. Au sein de l'Association des maires de France, j'avais moi-même entrepris une démarche pour que le décret soit repris, mais la procédure suivie ici est de loin préférable.

La Commission adopte l'article 88 modifié.

Article 89

(art. L. 131-11, art. L. 931-3 du code de commerce)

Interdiction, à peine de radiation, pour un courtier d'être chargé d'une opération dans laquelle il a un intérêt personnel sans en avertir les parties auxquelles il sert d'intermédiaire

Les courtiers sont des professionnels dont le travail consiste à rapprocher des personnes désireuses de contracter en leur faisant connaître leurs conditions réciproques et en s'évertuant à concilier leurs intérêts.

Initialement, leur intermédiation concernait essentiellement les commerçants de nationalités différentes, ce qui a conduit les pouvoirs publics à en réglementer l'activité (édit de Charles IX de juin 1572 érigeant la profession en office, ordonnance sur la marine de 1681 réglementant le courtage pour la conduite des navires, la traduction des documents et les assurances maritimes, notamment). Le droit moderne du courtage résulte de la loi du 18 juillet 1866, qui a libéralisé l'activité tout en prévoyant que le tribunal de commerce dresse une liste des courtiers inscrits, à statut particulier. Par la suite, c'est le décret n° 64-399 du 29 avril 1964 qui a modernisé le statut des courtiers de marchandises assermentés, avant que la loi n° 2011-850 du 20 juillet 2011 de libéralisation des ventes volontaires aux enchères publiques ne codifie ce statut aux articles L. 131-12 et suivants du code de commerce.

Tout courtier exerce une activité de nature commerciale et revêt, de ce fait, la qualité de commerçant, même si les opérations pour lesquelles il s'entremet sont purement civiles⁽¹⁾. En pratique, il est le plus souvent spécialisé. D'ailleurs, à son article L. 131-1, le code de commerce vise plus particulièrement les courtiers de marchandises, les courtiers interprètes et conducteurs de navires, ainsi que les courtiers de transport par terre et par eau. Il reste que l'activité de courtage concerne également d'autres domaines (courtage en bourse, courtage d'assurance et même courtage matrimonial).

Dans sa version en vigueur, l'article L. 131-11 du code de commerce dispose que le fait pour un courtier d'être chargé d'une opération de courtage pour une affaire où il avait un intérêt personnel, sans en prévenir les parties auxquelles il a servi d'intermédiaire, est puni d'une amende de 3 750 euros, sans préjudice de l'action des parties en dommages-intérêts.

Le présent article de la proposition de loi entendait substituer à ces dispositions une nouvelle rédaction : tout en maintenant le principe essentiel d'une interdiction des conflits d'intérêts dans leur intermédiation – les parties devant au minimum être averties à l'avance de l'intérêt personnel du courtier –, n'était retenue que la sanction de radiation de la liste des courtiers assermentés, pour une durée ne pouvant excéder cinq ans. Corrélativement, l'article L. 931-3 du code de

(1) *Cass. com.*, 3 avril 1984.

commerce, qui adapte les dispositions applicables aux courtiers en métropole au cas particulier de la Nouvelle-Calédonie, se trouvait modifié.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« Cet article allège doublement les sanctions, prévues à l'article L. 131-11 du code de commerce, auxquelles s'expose le courtier qui est chargé d'une opération de courtage pour une affaire où il avait un intérêt personnel sans en prévenir les parties auxquelles il aura servi d'intermédiaire : l'amende pénale est supprimée et la radiation qui aujourd'hui est définitive serait limitée à cinq ans.

« Le Conseil d'État a estimé :

« 1° que l'adoucissement apparent de la sanction professionnelle, qui résulte du plafonnement à cinq ans de la durée de la radiation encourue, ne priverait pas cette sanction de son efficacité ;

« 2° que la suppression de la sanction pénale pourrait être utilement accompagnée de l'instauration d'une sanction civile pécuniaire, afin d'apporter une réponse adaptée aux fautes les moins graves. »

Sur proposition de votre rapporteur, votre Commission a finalement maintenu l'amende pénale en vigueur, tout en conservant, dans un souci de proportionnalité de la sanction, le plafonnement à cinq ans maximum de la durée de radiation des listes nationales.

La commission des Lois s'est montrée sensible au fait que la différence de situation entre les courtiers inscrits sur une liste nationale – les seuls courtiers de marchandises assermentés, au nombre de 200 –, de ce fait passibles de radiation, et les courtiers non-inscrits sur une telle liste – tous les autres courtiers –, échappant ainsi à toute sanction, conduisait à une rupture d'égalité patente dès lors qu'aucune autre sanction, notamment pécuniaire, n'était maintenue. D'autre part, elle a jugé que le mécanisme de l'amende civile n'apparaissait pas, du point de vue de la mise en œuvre pratique, une alternative plus adaptée à l'amende pénale actuelle.

*

* *

La Commission examine l'amendement CL 228 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à tenir compte des observations du Conseil d'État.

La Commission adopte l'amendement.

L'article 89 est ainsi rédigé.

Après l'article 89

La Commission examine l'amendement CL 59 de M. Lionel Tardy.

M. le rapporteur. Cet amendement est d'ores et déjà satisfait par les articles 18 et 20, alinéas 6, 7 et 18, de la proposition de loi.

L'amendement CL 59 est retiré.

Article 90

(art. L. 441-6-1 du code de commerce)

Allègement des obligations pesant sur les petites et moyennes entreprises en matière de contrôle des délais de paiement

Le présent article, issu de la proposition n° 46 formulée lors des assises de la simplification ⁽¹⁾, modifie l'article L. 441-6-1 du code de commerce, en vue d'exonérer les commissaires aux comptes des microentreprises ainsi que des petites et moyennes entreprises (PME) de l'obligation de signaler au ministre chargé de l'économie les manquements aux délais de paiement fixés par la loi.

En effet, le premier alinéa de l'article L. 441-6-1 précité dispose que « *les sociétés dont les comptes annuels sont certifiés par un commissaire aux comptes publient des informations sur les délais de paiement de leurs fournisseurs ou de leurs clients suivant des modalités définies par décret* ». Ces informations font, aux termes du second alinéa de ce même article, « *l'objet d'un rapport du commissaire aux comptes dans des conditions fixées par ce même décret* », rapport qui est adressé au ministre chargé de l'économie, « *s'il démontre, de façon répétée, des manquements significatifs aux prescriptions des neuvième et dixième alinéas de l'article L. 441-6* ⁽²⁾ », à savoir aux délais de paiement fixés par la loi. Le caractère significatif et répété des manquements aux délais de paiement est apprécié par le commissaire aux comptes.

Ce dispositif, dont le but est d'identifier les acteurs qui ont fait de leurs retards de paiement une véritable politique d'entreprise préjudiciable à leurs fournisseurs, a cependant un impact différent selon la catégorie des entreprises concernées. Pour les microentreprises ainsi que les petites et moyennes entreprises, qui ne sont pas d'une taille ou d'un pouvoir de marché suffisant pour

(1) *Assises de la simplification de la réglementation*, op. cit., 29 avril 2011.

(2) *Neuvième et dixième alinéa de l'article L. 441-6 du code de commerce* :

« Le délai convenu entre les parties pour régler les sommes dues ne peut dépasser quarante-cinq jours fin de mois ou soixante jours à compter de la date d'émission de la facture.

« Les professionnels d'un secteur, clients et fournisseurs, peuvent décider conjointement de réduire le délai maximum de paiement fixé à l'alinéa précédent. Ils peuvent également proposer de retenir la date de réception des marchandises ou d'exécution de la prestation de services demandée comme point de départ de ce délai. Des accords sont conclus à cet effet par leurs organisations professionnelles. Un décret peut étendre le nouveau délai maximum de paiement à tous les opérateurs du secteur ou, le cas échéant, valider le nouveau mode de computation et l'étendre à ces mêmes opérateurs ».

imposer des délais de paiement abusifs, il constitue une charge supplémentaire sans pour autant démontrer son utilité.

Dans cette perspective, le présent article exonère ces entreprises – microentreprises ainsi que petites et moyennes entreprises – de l’obligation de signalement au ministre de l’économie par les commissaires aux comptes en cas de manquement aux délais de paiement fixés par la loi, obligation qui sera, en revanche, maintenue pour les entreprises de taille intermédiaires (ETI) et les grandes entreprises (GE).

La détermination des seuils – nombre de salariés, chiffre d’affaires, total de bilan – à partir desquels une entreprise sera exonérée ou non de l’obligation de signalement au ministre chargé de l’économie des manquements aux délais de paiement repose sur les quatre catégories d’entreprises prévues par l’article 51 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l’économie et précisées par l’article 3 du décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008 pris en application de cette dernière, à savoir :

EXONÉRATION DE L’OBLIGATION DE SIGNALEMENT AU MINISTRE CHARGÉ DE L’ÉCONOMIE PAR LE COMMISSAIRE AUX COMPTES SUIVANT LA TAILLE DE L’ENTREPRISE

Catégorie d’entreprises	Nombre de salariés	<u>et</u> Chiffre d’affaires annuel	<u>ou</u> Total de bilan	Nombre d’entreprises ⁽¹⁾	Exonération de l’obligation de signalement au ministre chargé de l’économie
Microentreprises	< 10 salariés	< 2 millions €	< 2 millions €	2,7 millions	Oui
Petites et moyennes entreprises (PME)	< 250 salariés	< 50 millions €	< 43 millions €	164 000	Oui
Entreprises de taille intermédiaire (ETI)	< 5 000 salariés	< 1 500 millions €	< 2 000 millions €	4 600	Non
Grandes entreprises (GE)	<i>Entreprises qui ne sont pas classées dans les catégories précédentes.</i>			240	Non

Il convient enfin de souligner que les seuils retenus pour la définition des microentreprises ainsi que des petites et moyennes entreprises, qui seront exonérées de cette obligation de transmission, sont conformes à ceux prévus par la

(1) INSEE Première, « Quatre nouvelles catégories d’entreprise. Une meilleure vision du tissu productif », n° 1321, novembre 2010.

recommandation 2003/361/CE de la Commission européenne, du 6 mai 2003, concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises.

Au total, ce sont plus de 2,8 millions d'entreprises – microentreprises et PME confondues – qui bénéficieront de cette exonération.

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CL 296 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 90 **modifié**.*

Article 90 bis (nouveau)

(art. L. 441-3 et L. 441-6 du code de commerce)

Transposition de la directive 2011/7/UE du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales

Issu d'un amendement de Mme Catherine Vautrin, le présent article transpose en droit français la directive 2011/7/UE du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales. Dans cette perspective, il procède à quatre séries d'ajustements dans le code de commerce.

En premier lieu, il modifie l'article L. 441-6 de ce code afin d'appliquer aux pénalités de retard de paiement les taux de la Banque centrale européenne en vigueur aux 1^{er} janvier – pendant le premier semestre – et 1^{er} juillet – pendant le second semestre.

En deuxième lieu, conformément à l'article 6 de la directive précitée du 16 février 2011, le présent article met en place, à ce même article L. 441-6, une indemnité forfaitaire versée de plein droit et sans autre formalité au créancier en cas de retard de paiement et dont le montant sera fixé par décret.

Il est toutefois précisé, toujours à l'article L. 441-6 du code de commerce, que le versement de cette indemnité forfaitaire n'est pas exclusif de toute autre forme d'indemnisation, dès lors que le créancier est en mesure d'apporter une justification des frais engagés. Par conséquent, si les frais de recouvrement exposés seront supérieurs au montant de cette indemnité forfaitaire, le créancier pourra demander une indemnisation complémentaire sur justifications.

Dans un souci légitime de transparence pour les parties et les services de contrôle, l'article L. 441-3 du code de commerce est également modifié afin que cette indemnité forfaitaire fasse désormais l'objet d'une mention obligatoire sur la facture.

En troisième lieu, le présent article prévoit, toujours à l'article L. 441-6 du même code, une limitation à trente jours de la procédure d'acceptation et de vérification de la conformité des marchandises, sous réserve que le contrat n'en ait

pas disposé autrement et pourvu que cette pratique ou cette clause ne soit pas abusive au sens du droit de la concurrence ⁽¹⁾.

En quatrième et dernier lieu, le présent article prolonge l'autorisation prévue par l'article 21 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie et dont bénéficient certains secteurs, comme celui du jouet, pour conclure des accords interprofessionnels permettant de déroger au plafond légal de 45 jours fin de mois ou 60 jours calendaires à compter de la date d'émission de la facture ⁽²⁾. L'objectif est de permettre à ces secteurs se caractérisant, d'une part, par des délais de paiement spécifiques et, d'autre part, par une forte saisonnalité de leurs ventes, de s'adapter progressivement aux nouvelles exigences issues du droit de l'Union européenne, sans compromettre leur modèle économique dans un contexte de forte concurrence internationale. Ces accords, qui seront obligatoirement conclus dans les six mois suivant la publication de la présente proposition de loi, devront être homologués par décret.

Votre rapporteur estime que la transposition ainsi opérée par le présent article de la directive du 16 février 2011 concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales est à la fois opportune et adaptée : elle permet à la France de se conformer à ses obligations à l'égard des institutions européennes et ce, avant le délai de transposition fixé au 16 mars 2013 ⁽³⁾, tout en permettant aux entreprises françaises, ayant des délais de paiement atypiques, de préserver leur modèle économique grâce à une adaptation progressive de ces nouvelles règles. Elle s'inscrit donc pleinement dans l'objectif poursuivi par la présente proposition de loi, consistant à desserrer les contraintes excessives qui pèsent sur les entreprises.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la Commission adopte l'amendement CL 107 de Mme Catherine Vautrin.

(1) À savoir l'article L. 442-6 du code de commerce.

(2) Les accords interprofessionnels dérogatoires au plafond légal de délai de paiement, conclus en application de l'article 21 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie, pour tenir compte des difficultés d'adaptation de certains secteurs d'activité, notamment ceux caractérisés en 2007 par des délais de paiement spécifiques, expirent au 31 décembre 2011.

(3) En effet, le présent article prévoit que l'application des taux de la BCE aux 1^{er} janvier (pendant le premier semestre) et 1^{er} juillet (pendant le second semestre) aux pénalités de retard de paiement, la mise en place d'une indemnité forfaitaire et automatique au bénéfice du créancier en cas de retard de paiement ainsi que la limitation à trente jours de la procédure d'acceptation et de vérification de la conformité des marchandises entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2013.

Article 91

(art. L. 1243-2, L. 1243-5, L. 1243-7, L. 1243-9, L. 1245-1, L. 1245-4, L. 1245-5, L. 1245-6 L. 1272-7, L. 2151-7 du code de la santé publique ; art. 511-8-1 du code pénal ; art. 37 de la loi n° 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique)

Simplification des procédures d'autorisation administratives relatives à la thérapie cellulaire

Le présent article vise à simplifier les procédures d'autorisations administratives relatives à la thérapie cellulaire, comme le rapport de M. Jean-Luc Warsmann y invitait.

1. Une procédure d'autorisation inutilement complexe car comportant plusieurs étapes en l'état actuel du droit

En application des articles L. 1243-2 et L. 1243-5 du code de la santé publique, la mise en œuvre des thérapies cellulaires⁽¹⁾ nécessite l'obtention de deux autorisations distinctes :

1° une autorisation portant sur l'exercice par des établissements et des organismes des activités de préparation⁽²⁾, de conservation, de distribution, de cession, d'importation ou d'exportation de tissus⁽³⁾ et leurs dérivés ainsi que des préparations de thérapies cellulaires (art. L. 1243-2 et L. 1245-5 du code de la santé publique) ;

2° une autorisation portant sur un produit (tissus ou préparation de thérapie cellulaire) et sur un procédé de préparation et de conservation (art. L. 1243-5 du code de la santé publique) ou d'importation par produit (art. L. 1245-5 du même code).

Outre ces autorisations, l'article L. 1245-5 du même code indique les autorisations que doivent avoir éventuellement obtenues les établissements exerçant l'activité d'importation ou d'exportation des produits utilisés dans le cadre de la thérapie cellulaire. Cet article exige ainsi :

— pour l'activité d'importation et d'exportation à des fins thérapeutiques des tissus, de leurs dérivés, des cellules issus du corps humain, quel que soit leur niveau de préparation, et des préparations de thérapie cellulaire : l'autorisation délivrée par l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) sur le fondement de l'article L. 1243-2 précité ainsi qu'une autorisation spécifique ;

(1) La thérapie cellulaire consiste en l'injection de cellules humaines dont le but est de prévenir, traiter ou atténuer une maladie. Le terme de thérapie cellulaire « autologue » est employé lorsque les cellules proviennent du patient lui-même.

(2) Le terme de « préparations de thérapie cellulaire » désigne les produits cellulaires à finalité thérapeutique qui ne sont pas fabriqués de manière industrielle, y compris lorsque les cellules humaines servent à transférer du matériel génétique.

(3) Au sens de l'article 3 de la directive 2004/23/CE du 31 mars 2004, le terme « tissu » désigne toute partie constitutive du corps humain constituée de cellules.

— pour l'importation de l'un des produits précédemment cités, qui a été préparé et conservé dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen et qui n'a pas fait l'objet d'une autorisation de l'État membre à partir duquel il est importé sur le fondement de l'article 6 de la directive européenne précitée : l'autorisation prévue à l'article L. 1243-5 du même code ;

— pour l'exportation de produits ne bénéficiant pas de l'autorisation mentionnée à l'article L. 1243-5 du même code : la communication à l'AFSSAPS des motifs pour lesquels cette autorisation n'est pas disponible ;

— pour l'exportation des tissus et cellules à des fins scientifiques : une autorisation du ministre chargé de la recherche.

Or, s'agissant en particulier des autorisations délivrées sur le fondement de l'article L. 1243-2 du code de la santé publique, du point de vue de l'Établissement français du sang et des centres hospitaliers universitaires dont fait état le rapport précité du président Jean-Luc Warsmann, ce régime d'autorisation se caractérise par sa lourdeur du fait du cumul des démarches nécessaires à l'obtention de ces deux types d'autorisations et des délais différés dans leur délivrance.

Afin d'y remédier, l'article 91 comporte plusieurs mesures destinées à alléger des formalités dont la lourdeur ne se fonde sur aucune réelle justification.

2. Les mesures destinées à la simplification des procédures contenues dans la proposition de loi

Ces mesures modifient le dispositif existant sur deux aspects : en premier lieu, le régime d'autorisation applicable pour la mise en œuvre des thérapies cellulaires sur le territoire national ; en second lieu, le régime de l'importation et de l'exportation en provenance ou vers les États membres de l'Union européenne et les pays tiers.

a) Le regroupement des autorisations nécessaires à l'exercice des activités des établissements mettant en œuvre des thérapies cellulaires

D'une part, la proposition de loi aboutit au regroupement des autorisations relatives aux activités des banques de tissus et cellules avec celles qui se rapportent aux types de tissus et à leurs dérivés ainsi qu'aux préparations de thérapie cellulaire sur lesquels ces activités s'exercent.

Au 1^o du I de l'article 91, la proposition de loi complète tout d'abord l'article L. 1243-2 du code de la santé publique afin d'étendre l'objet des autorisations délivrées sur ce fondement aux tissus et aux préparations de thérapie cellulaire.

Le II de l'article 91 tire les conséquences de ce regroupement des autorisations à l'article L. 1243-2 en prononçant l'abrogation de l'article L. 1243-5 du code de la santé publique. En effet, ce dernier article constitue le fondement exclusif de la seconde catégorie d'autorisations existant en matière de thérapie cellulaire, à savoir celles portant sur les tissus. Par conséquent, à la suite des modifications introduites par la proposition de loi à l'article L. 1243-2, ne resterait qu'une autorisation portant habilitation à la fois à exercer des activités nécessaires à la mise en œuvre des thérapies cellulaires et à recourir à un type de tissu et de préparation déterminé. En conséquence, l'article L. 1243-5 n'a pas lieu d'être. C'est pourquoi il est abrogé.

En prévoyant dans la nouvelle rédaction de l'alinéa 2 de l'article L. 1243-2 du code de la santé publique que « *l'autorisation [...] mentionne les accords passés entre un établissement et des tiers pour la réalisation de ces activités [...]* », le 1° du I de l'article 91 de la proposition de loi inclut ensuite explicitement dans le champ des autorisations délivrées les activités des sous-traitants et satisfait les prescriptions du droit communautaire. L'article 24 de la directive n° 2004/23/ CE ⁽¹⁾ impose en l'occurrence la conclusion par chaque établissement de tissus d'un accord écrit avec un tiers « *chaque fois qu'une intervention extérieure à l'établissement a lieu et que cette activité a une influence sur la qualité et la sécurité des tissus et cellules traités avec un tiers* » dans un certain nombre de cas que la directive énumère. Il s'agit par exemple de l'hypothèse dans laquelle l'établissement de tissus confie à un tiers la responsabilité de l'une des étapes de la transformation des tissus ou cellules.

De même, **le 2° du I** de l'article 91 de la proposition de loi respecte la lettre du droit communautaire applicable puisqu'il prévoit que « *toute modification substantielle des éléments figurant dans l'autorisation initiale qui affecte une ou plusieurs des activités exercées par l'établissement ou l'organisme autorisé doit faire l'objet d'une nouvelle autorisation.* » Cette rédaction répond aux exigences posées par le troisième paragraphe de l'article 6 de la directive n° 2004/23/ CE précitée suivant lequel « *l'établissement de tissus ne peut apporter aucune modification substantielle à ses activités sans autorisation écrite préalable des autorités compétentes* ».

D'autre part, la nouvelle rédaction du deuxième alinéa de l'article L. 1243-2 du code de la santé publique entraîne la suppression implicite de l'obligation actuellement faite aux établissements et aux organismes de renouveler tous les cinq ans l'autorisation obtenue auprès de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé.

(1) Directive 2004/23/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à l'établissement de normes de qualité et de sécurité pour le don, l'obtention, le contrôle, la transformation, la conservation, le stockage et la distribution des tissus et cellules humaines.

En cela, la proposition de loi suit les recommandations du rapport du président Jean-Luc Warsmann ⁽¹⁾, lequel constatait l'inutilité de cette formalité eu égard à la régularité des inspections réalisées auprès des banques de tissus et de préparations de thérapie cellulaire. Cette modification du régime d'autorisation ne contrevient en rien aux normes édictées par la directive n° 2004/23/CE précitée puisque ce texte communautaire ne comporte aucune mention relative à la durée de l'autorisation et met davantage l'accent sur l'organisation d'inspections régulières des établissements et organismes concernés. Ainsi, suivant le 4^e de l'article 6 de la directive, « *les autorités compétentes peuvent suspendre ou retirer l'agrément, la désignation ou l'autorisation d'un établissement de tissus ou d'un procédé de préparation de tissus et de cellules si des inspections ou des mesures de contrôle permettent d'établir que cet établissement ou ce procédé ne satisfait pas aux exigences de la présente directive* », le paragraphe 1 de l'article 7 ajoutant que « *les États membres veillent à ce que les autorités compétentes organisent des inspections et à ce que les établissements de tissus mettent en œuvre des mesures de contrôle appropriées afin d'assurer le respect des exigences de la présente directive* ».

On notera que l'article 91 de la proposition de loi tend à renforcer le régime d'autorisation prévue pour les thérapies cellulaires dans la mesure où, par la création d'un nouvel alinéa à l'article L. 1243-2 du code de la santé publique, **le 3^o du I** crée une procédure d'information de l'Agence de la biomédecine sur l'ensemble des autorisations délivrées en application de cet article du code.

Enfin, contribue encore à étoffer le régime d'autorisation en matière de thérapie cellulaire fondé sur l'article L. 1243-2, **le III** de l'article 91. En insérant au second alinéa de l'article L. 1245-4 du code de la santé publique les mots : « *et sur les tissus* », cette disposition étend en effet le champ de l'autorisation de mener des recherches biomédicales en ajoutant dans l'objet de celles-ci les tissus (en plus des préparations de thérapie cellulaire). En effet, le second alinéa de l'article L. 1245-4 établit une équivalence entre l'autorisation de mener des recherches biomédicales qu'il prévoit et l'autorisation délivrée en application de l'article L. 1243-2 du code de la santé publique.

b) Une clarification des règles encadrant l'importation et l'exportation des produits utilisés dans le cadre des thérapies cellulaires

Aux 1^o et au 2^o du IV de l'article 91, la proposition de loi améliore le libellé des dispositions de l'article L. 1245-5 du code de la santé publique afin de mieux établir, conformément à la directive n° 2004/23/CE précitée, le régime distinct valable en matière d'importation et d'exportation des produits utilisés dans la thérapie cellulaire.

(1) Op. cit., p. 387.

Ces deux alinéas clarifient les règles respectivement applicables suivant qu'il s'agisse d'importation depuis ou d'exportation vers un État membre de l'Union européenne (1° du IV) ou un État tiers (2° du IV). Tout d'abord, le 1° du IV de l'article 91 fait de l'autorisation (précédemment évoquée) délivrée par l'APFSSAPS suivant des critères énumérés à l'article L. 1243-2 du code de la santé la seule condition pour exercer l'activité d'importation ou d'exportation en provenance ou vers les États membres de l'Union européenne.

En cela, l'article 91 revient pour partie sur la distinction existant à l'heure actuelle entre l'autorisation portant sur l'exercice de l'activité d'import ou d'export en matière de thérapie cellulaire (prévue par l'alinéa 1^{er} de l'article L. 1245-5) et l'autorisation d'importation ou d'exportation d'un produit qui n'a pas fait l'objet d'une autorisation dans son État d'origine (conformément à l'article 6 de la directive européenne). En effet, le IV de l'article 91 maintient la substance de l'alinéa 2 de l'article 1245-5 du code de la santé publique, lequel porte sur l'autorisation spécifique d'importer ou d'exporter des produits préparés et conservés dans un État membre de l'Union européenne ou partie à l'Espace économique européen mais qui n'ont pas fait l'objet d'une autorisation sur le fondement de l'article 6 de la directive.

À cet égard, le b du 3° du IV de l'article conforte même ce régime en précisant que cette autorisation porte sur le « *procédé* » et « *l'évaluation [des] propriétés thérapeutiques* », ce qui étend le champ de cette dernière. Le b du 4° du IV spécifie quant à lui l'objet de l'autorisation pour les produits n'ayant pas fait l'objet d'une autorisation de l'AFSSAPS (en application actuellement de l'article L. 1243-5 du code de la santé publique) : il mentionne explicitement son objet en précisant que l'autorisation porte sur le procédé.

Ensuite, dans le second cas, le 2° du IV de l'article 91 pose le principe suivant lequel l'importation ou l'exportation des éléments ou des produits de thérapie cellulaire à destination ou vers un pays tiers à l'Union européenne suppose une autorisation spécifique. Celle-ci « *précise notamment le type de tissus ou de préparation de thérapie cellulaire et mentionne les accords passés entre un établissement et des tiers pour la réalisation de ces activités, les procédés de préparation et de conservation mis en œuvre ainsi que les indications thérapeutiques reconnues* ».

Ainsi, l'article 91 de la proposition de loi crée des dispositions spécifiques fondant un régime plus strict pour l'importation ou l'exportation en provenance ou à destination des pays tiers. Cette activité suppose en effet une autorisation spécifique qui n'est exigée, pour les échanges au sein de l'Union européenne, que dans le cas où le produit exporté ou importé n'a pas fait l'objet d'une autorisation sur la base de l'article 6 de la directive précitée de 2004.

Ce traitement distinct se justifie notamment par le fait que les États membres de l'Union doivent se conformer aux mêmes exigences, à savoir celles

consacrées par la directive précitée du 31 mars 2004, ce qui n'est pas le cas pour les pays tiers.

Les a) et c) du 3) du IV de l'article 91 se présentent comme des dispositions de coordination qui tiennent compte des modifications apportées par la proposition de loi à l'article L. 1245-5 du code de la santé publique. Le a) du 3) du IV remplace le renvoi à « *l'alinéa précédent* » par un renvoi « *au premier alinéa* » parce que le 2° du IV de l'article 91 a inséré, à la suite du premier alinéa de l'article L. 1245-5 du code de la santé publique, l'alinéa consacré au régime d'importation ou d'exportation en provenance ou vers les pays tiers à l'Union européenne. **Le c) du 3° du IV** remplace logiquement la référence : « *L. 1243-5* » par celle du : « *L. 1243-2* » dès lors que l'article L. 1243-5 du code de la santé publique est abrogé par le II de l'article 91 de la proposition de loi. De même, **le 4° du IV** de l'article 91 tire les conséquences de l'abrogation de l'article L. 1243-5 du code de la santé publique ainsi que de la création de l'insertion d'un nouvel alinéa à l'article L. 1245-5 du même code concernant l'importation ou l'exportation en provenance ou vers les pays tiers à l'Union européenne (par le 1° du IV de l'article 91) en supprimant le troisième alinéa de l'article L. 1245-5 précité. Cet alinéa porte en effet sur l'autorisation nécessaire pour l'importation de produits de thérapie cellulaire en provenance des pays tiers à l'Union. **Le b) du 4° du IV** assure la même coordination découlant de l'abrogation de l'article L. 1243-5 du code de la santé publique en remplaçant deux fois la référence : « *L. 1243-5* » par la mention de l'article « *L. 1243-2* ».

Enfin, le V de l'article 91 conforte le pouvoir de l'AFSSAPS dans la définition des règles de bonnes pratiques en matière de thérapie cellulaire. En insérant à l'article L. 1245-6 du code de la santé publique les mots « *à la cession* », le V complète en effet la liste des activités faisant l'objet de cet encadrement, lequel porte déjà sur le prélèvement, la préparation, la conservation, la distribution, le transport et l'utilisation des tissus, des cellules et des préparations de thérapie cellulaire ainsi que des produits du corps humain utilisés à des fins thérapeutiques. Ainsi, l'article 91 de la proposition de loi étoffe les règles à caractère prudentiel en matière de thérapie cellulaire et confère à l'AFSSAPS un rôle essentiel pour la régulation de l'ensemble des activités concernées.

Les VI, VII, et VIII de l'article 91 de la proposition de loi constituent quant à eux des dispositions de coordination qui, dans d'autres textes, modifient ou suppriment les références aux articles dont la proposition de loi remanie le dispositif. Il s'agit pour l'essentiel de tenir compte de l'abrogation de l'article L. 1243-5 du code de la santé et du regroupement des règles de délivrance des autorisations à l'article L. 1243-2. Sont ainsi modifiées d'autres dispositions du code de la santé publique (en l'espèce, les articles L. 1243-5, L. 1243-7, L. 1243-9, L. 1272-7 et L. 2151-7) mais cette coordination porte également sur la loi du 6 août 2004 relative à la bioéthique.

Cela étant, il apparaît possible d'apporter des précisions supplémentaires à la proposition de loi pour tirer toutes les conséquences de cette clarification des régimes d'autorisation.

Ainsi, la modification apportée à l'article L. 1245-5 du code de la santé publique par le b) du 3° du IV de la proposition de loi conduit à limiter la reconnaissance des autorisations de procédés de préparation des tissus et cellules délivrées par d'autres États membres de l'Union européenne ou parties à l'Espace économique européen, en vue de l'importation de tissus, de dérivés ou de cellules, à l'hypothèse où cette autorisation comporte l'évaluation des propriétés thérapeutiques. Or, l'article 6 de la directive 2004/23/CE précitée du 31 mars 2004 n'exige en rien une telle évaluation.

Les États étant en droit, en vertu de l'article 4 de la directive 2004/23/CE, d'introduire des mesures de protection plus strictes, pour autant qu'elles soient conformes aux dispositions du traité, rien ne fait obstacle à ce que, en l'absence de l'autorisation prévue à l'article 6 paragraphe 2, de la directive, l'autorisation délivrée par les autorités françaises compétentes réponde à des exigences renforcées, notamment d'évaluation des indications thérapeutiques, comme tel est déjà le cas. L'existence de cette évaluation pourrait d'ailleurs, le cas échéant, être rappelée par le législateur lorsqu'il est fait mention, au même alinéa de l'article L. 1245-5, de l'autorisation du produit en vertu de l'article L. 1243-2.

En revanche, lorsqu'un produit a déjà été autorisé par un autre État européen conformément à l'article 6 paragraphe 2, de la directive, le fait de subordonner son importation à l'existence d'une telle évaluation s'apparente à une restriction d'importation, qui doit pouvoir être justifiée, notamment par des motifs tenant à la protection de la santé, conformément à l'article 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

c) Un dispositif amélioré méritant quelques compléments afin de prendre toute sa portée

Sur le fondement de l'avis du Conseil d'État, votre rapporteur a jugé qu'il importait d'ajuster le dispositif de l'article 91 de la proposition de loi afin de garantir sa pleine effectivité.

La première amélioration résultant des travaux de la Commission tient à l'ajout d'une mention non seulement des tissus, mais également de leurs dérivés, aux I et III de l'article 91, notamment afin d'éviter tout risque *d'a contrario*. C'est là l'objet des amendements CL 386, 385 et 387 de votre rapporteur que la Commission a fait siens.

Plus fondamentalement, en adoptant deux amendements de votre rapporteur, la commission des Lois a complété la rédaction du deuxième alinéa du 1° du I et du deuxième alinéa du 2° du IV de l'article 91. Inspirée par l'avis du Conseil d'État, la première modification vise à faire apparaître qu'en dépit du regroupement en une seule décision des autorisations d'activité des établissements

mettant en œuvre des thérapies cellulaires et celles relatives aux procédés de préparation de tissus et de cellules, l'AFSSAPPS s'assurera néanmoins, en délivrant l'autorisation prévue à l'article L. 1243-2 du code de la santé publique tel que modifié par la proposition de loi que les établissements et les procédés autorisés satisfont aux exigences qui leur sont propres, conformément à l'article 6 de la directive 2004/23/CE du 31 mars 2004. C'est pourquoi l'amendement portant sur l'alinéa 2 du 1^o du I de l'article 91 rappelle expressément, par une insertion, que l'autorisation unique, portant à la fois sur l'activité de l'établissement et les produits et éléments utilisés, est délivrée par l'AFSSAPPS à partir de critères découlant des prescriptions de l'article 6 de la directive précitée du 31 mars 2004.

La modification apportée au deuxième alinéa du 2^o du IV de l'article 91 procède de la même logique s'agissant du régime encadrant les importations et les exportations en provenance ou à destination d'États tiers à l'Union européenne ou à l'accord de l'Espace économique européen. Cette nouvelle rédaction prévoit en l'occurrence, que l'AFSSAPPS délivrera l'autorisation spécifique mentionnée à l'article L. 1245-5 du code de la santé publique conformément aux exigences de la directive européenne.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« L'article 91 vise à simplifier les procédures d'autorisation applicables aux activités de préparation, de conservation, de distribution, de cession, d'importation et d'exportation des tissus, de leurs dérivés et des préparations de thérapie cellulaire.

« Il peut être relevé que la modification apportée à l'article L. 1245-5 du code de la santé publique par le b) du 3^o du IV conduit à limiter la reconnaissance des autorisations de procédés de préparation des tissus et cellules délivrées par d'autres États membres de l'Union européenne ou parties à l'Espace économique européen, en vue de l'importation de tissus, de dérivés ou de cellules, à l'hypothèse où cette autorisation comporte l'évaluation des propriétés thérapeutiques, alors qu'une telle évaluation n'est pas exigée par l'article 6 de la directive 2004/23/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 relative à l'établissement de normes de qualité et de sécurité pour le don, l'obtention, le contrôle, la transformation, la conservation, le stockage et la distribution des tissus et cellules humains.

« Les États étant en droit, en vertu de l'article 4 de la directive 2004/23/CE, d'introduire des mesures de protection plus strictes, pour autant qu'elles soient conformes aux dispositions du traité, rien ne fait obstacle à ce que, en l'absence de l'autorisation prévue à l'article 6 § 2 de la directive, l'autorisation délivrée par les autorités françaises compétentes réponde à des exigences renforcées, notamment d'évaluation des indications thérapeutiques, comme tel est déjà le cas. L'existence de cette évaluation pourrait d'ailleurs, le cas échéant, être rappelée par le législateur lorsqu'il est fait mention, au même alinéa de l'article L. 1245-5, de l'autorisation du produit délivrée sur le fondement de l'article L. 1243-2.

« Toutefois, lorsqu'un produit a déjà été autorisé par un autre État européen conformément à l'article 6 § 2 de la directive, le fait de subordonner son importation à l'existence d'une telle évaluation s'apparente à une restriction d'importation, qui doit pouvoir être justifiée, notamment par des motifs tenant à la protection de la santé, conformément à l'article 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

« Pour le reste, cet article n'appelle que quelques suggestions destinées à en clarifier la rédaction.

« Ainsi, il serait opportun d'expliciter la rédaction du I, modifiant l'article L. 1243-2, pour mieux faire apparaître que, malgré la réunion en une seule décision des autorisations d'activité de l'établissement et de procédés de préparation de tissus et cellules, l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé s'assurera que tant l'établissement que les procédés autorisés satisfont chacun aux exigences qui leur sont propres, conformément à l'article 6 de la directive 2004/23/CE. La même préoccupation pourrait guider la rédaction de l'alinéa inséré à l'article L. 1245-5 par le 2° du IV pour l'activité d'importation et d'exportation en provenance ou à destination d'États tiers et les procédés de préparation et de conservation des tissus et cellules importés.

« Il serait également souhaitable de compléter le 1° du IV, modifiant le premier alinéa de l'article L. 1245-5, pour qu'il apparaisse plus clairement que cet alinéa vise uniquement les importations et exportations de tissus, dérivés, cellules et préparations en provenance ou à destination d'un État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

« Il serait aussi préférable, pour éviter tout risque d'a contrario, de mentionner non seulement les tissus, mais aussi leurs dérivés, aux I, III et 2° du IV. De même, le III pourrait être complété par la mention de l'autorisation de greffe, par cohérence avec l'extension du champ d'application de l'article L. 1245-4 aux tissus.

« S'agissant de procédures d'autorisation, il pourrait être opportun de prévoir des dispositions transitoires, pour régler le sort des demandes d'autorisation déjà déposées à la date d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions.

« Par ailleurs, les dispositions modifiées ayant été étendues et adaptées à Wallis-et-Futuna, à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie française, il serait souhaitable que les nouvelles dispositions fassent elles aussi l'objet d'une telle extension, le cas échéant par voie d'ordonnance si le Gouvernement sollicitait une habilitation à cette fin.

« Enfin, il conviendra de veiller à une bonne coordination des dispositions de cet article avec celles du projet de loi relatif au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, qui substitue à l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé une nouvelle Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé. »

*La Commission **adopte** successivement les amendements CL 388, CL 385, CL 386, CL 389 et CL 387 du rapporteur, tirés de l'analyse de l'avis rendu par le Conseil d'État.*

*Puis elle **adopte** l'article 91 **modifié**.*

Article 92

(art. 12 de la loi du 1^{er} juillet 1901 ; art. L. 313-1 du code de l'action sociale et des familles)

Définition de critères communs pour l'agrément des associations et simplification de la procédure l'autorisation délivrée aux centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie et aux centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogue

Le présent article a pour objectif d'alléger le poids que représente pour les associations l'obtention d'agréments sectoriels. Il ressort en effet des travaux conduits dans le cadre de l'élaboration du rapport du président Jean-Luc

Warsmann ⁽¹⁾ qu'une même association sollicitant la délivrance de plusieurs agréments se voit contrainte de soumettre l'ensemble de son dossier administratif. Il s'avère par ailleurs qu'il incombe à différents services d'examiner les mêmes pièces d'un dossier présenté par une seule association. Or, la redondance de cet examen constitue un facteur d'alourdissement injustifié de la charge de travail des administrations. De surcroît, ces procédures dédoublées retardent la prise de décisions qui, au demeurant, peuvent reposer sur des critères disparates.

Dans ces conditions, il apparaît indispensable de simplifier la procédure pour les associations qui sollicitent plusieurs agréments afin d'assurer la cohérence de l'action publique à l'égard de toutes les associations et de réduire les délais nécessaires à la délivrance de ces titres. Il importe également d'assurer la cohérence de l'action publique à l'égard de toutes les associations sollicitant un agrément. En cela, le texte de la proposition de loi s'inscrit pleinement dans la perspective tracée par la circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations ⁽²⁾.

1. Le choix d'un texte symbolique pour la consécration d'un tronc commun des agréments

Dans la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association le I de l'article 92 de la proposition de loi définissait ce que le rapport de M. Jean-Luc Warsmann qualifie de « tronc commun pour l'agrément des associations ».

Le deuxième alinéa du I de l'article 92 rétablissait à l'article 12 de la loi du 1^{er} juillet 1901 afin d'y consacrer trois critères communs sur le fondement desquels pourrait être délivré à une association un agrément reconnu de l'ensemble des autorités administratives, y compris de celles n'étant pas intervenues dans la délivrance de ce titre. Suivant les alinéas 2 à 5 du I de la proposition de loi, une association présentant une telle demande doit :

- 1° Répondre à un objet d'intérêt général ;
- 2° Se caractériser par un mode de fonctionnement démocratique ;
- 3° Le respect de la transparence financière.

En application du sixième alinéa du I de l'article 92 de la proposition de loi, l'inscription de ces critères de portée générale dans la loi de 1901 ne fait toutefois pas obstacle à ce que l'autorité administrative suspende la délivrance d'un agrément au respect d'exigences plus spécifiques fixées par voie réglementaire eu égard à la particularité du champ d'activité visé.

(1) Op. cit., p. 392.

(2) *Circulaire du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations : conventions d'objectifs et simplification des démarches relatives aux procédures d'agrément.*

Dans un même souci de souplesse, le septième alinéa de l'article 92 renvoie à un décret en Conseil d'État la définition des modalités d'appréciation qui permettraient à l'autorité administrative de déterminer si les associations respectent les trois critères généraux consacrés troisième, quatrième et cinquième alinéas de l'article 92, en particulier le fait de « *répondre à un objet d'intérêt général* ».

Ce dispositif résultait de l'idée que les règles encadrant la délivrance d'un agrément doivent d'une part présenter une certaine souplesse afin que l'autorité administrative se trouve en mesure de rendre une décision étayée au regard des caractéristiques propres de chaque association et de chaque domaine d'activité concerné. Il faut dire que les procédures d'agréments potentiellement affectées par la présente proposition de loi portent sur des domaines vraisemblablement aussi divers que nombreux. D'après les chiffres fournis par le ministère de l'Éducation nationale de la Jeunesse et de la Vie associative, le nombre des agréments délivrés chaque année atteint le chiffre de 3 500, celui des agréments déjà délivrés 250 000. On rappellera enfin que l'on dénombre à ce jour près de 1,2 million d'associations. Par conséquent, au regard de la multiplicité des cas de figure qui peuvent se présenter, on peut comprendre que la loi ne puisse constituer le vecteur normatif le plus pertinent pour établir la liste des éléments d'appréciation du respect des critères généraux qu'elle édicte. Ceci vaut tout particulièrement s'agissant de l'appréciation du critère de « *répondre à un objet d'intérêt général* » dans la mesure où cette notion revêt un caractère assez abstrait.

Néanmoins, l'édition par le législateur de critères généraux s'imposant à l'autorité administrative a été conçue comme une garantie dans la mesure où de telles dispositions permettent d'assurer l'égalité de tous devant la loi. Cette dernière exigence s'impose d'autant plus que la création d'une association repose avant tout sur un régime de liberté fondé sur la loi du 1^{er} juillet 1901 qui ne connaît, par essence, que peu de restrictions. .

En son article 2, ce texte fondamental pose en effet le principe en vertu duquel « *les associations de personnes pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable* », l'article 3 précisant toutefois que « *toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement, est nulle et de nul effet* ». Rappelons que la liberté d'association constitue un principe fondamental reconnu par les lois de la République suivant la jurisprudence du Conseil d'État ⁽¹⁾ et du Conseil constitutionnel ⁽²⁾.

Dès lors, il importait que le législateur encadre la faculté de l'autorité administrative d'exercer un pouvoir d'appréciation que pourrait représenter l'agrément dès lors qu'il représente d'un mécanisme dérogatoire par rapport à

(1) Conseil d'État, 11 juillet 1956, Amicale des Annamites de Paris et sieur Nguyen-Duc-Frang.

(2) Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971.

l'économie générale de la loi du 1^{er} juillet 1901 s'agissant des règles relatives à la capacité juridique des associations.

L'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 ne pose en effet pour condition à la reconnaissance de cette capacité juridique que le dépôt des statuts de l'association en préfecture du département du lieu où se trouve le siège social (ou à la sous-préfecture de l'arrondissement). Ce régime déclaratif ne permet donc pas à l'autorité administrative, en principe, de rendre une décision affectant la capacité juridique de l'association dès lors que celle-ci est rendue publique.

A cette aune, les dispositions introduites par la proposition de loi offrent un dispositif équilibré entre d'un côté l'exigence de souplesse qui la sous-tend et, de l'autre, les exigences de la Loi fondamentale et du bloc de constitutionnalité.

Extrait de l'avis du Conseil d'État

« I. - Cet article se donne pour objectif, au I, de simplifier la procédure d'agrément, en particulier d'alléger la charge que représente la constitution des dossiers de demande adressés aux administrations, pour les associations éligibles à de multiples agréments. Il entend s'inspirer des recommandations, formulées notamment dans les rapports du Conseil national de la vie associative, et reprises dans la circulaire du Premier ministre du 18 janvier 2010 relative aux relations entre les pouvoirs publics et les associations, tendant à ce que soient définis les critères qui constituent un tronc commun des conditions de l'ensemble des agréments administratifs - l'objet d'intérêt général, le mode de fonctionnement démocratique et la transparence financière -, et qu'ainsi la validation par une administration d'une demande d'agrément au regard de ces critères s'impose à l'ensemble des autres administrations saisies d'une demande d'agrément par la même association.

« À cette fin, l'article 92 propose d'insérer dans la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, à la fin de son titre II consacré aux associations reconnues d'utilité publique, un article 12 nouveau désignant ces critères de l'attribution de tous les agréments administratifs, et renvoyant à des décrets en Conseil d'État les modalités d'application.

« Le Conseil d'État a estimé que le dispositif proposé n'était pas en rapport avec l'objectif poursuivi tel qu'il est énoncé dans le rapport préparatoire au Président de la République et dans les recommandations citées plus haut, dans la mesure où il semble imposer le respect de certains critères à toutes les associations qui demandent un agrément, tout en renvoyant à un décret en Conseil d'État les modalités de leur application.

« En outre, il a semblé au Conseil d'État que l'objectif légitime de simplification des démarches administratives des associations les plus actives pouvait être recherché sans modifier la loi de 1901, dont le Conseil constitutionnel a tiré, dans sa décision du 16 juillet 1971, le premier des « principes fondamentaux reconnus par les lois de la République », et sans créer une procédure qui pourrait être critiquée comme ressemblant à un nouveau régime d'autorisation.

« Par conséquent, le Conseil d'État suggère de se limiter à poser dans un texte législatif le principe de l'équivalence des agréments délivrés, hors de la matière fiscale, par l'État, au bénéfice des associations en précisant que lorsqu'en application de la loi un agrément a été délivré à une association en considération de son objet d'intérêt général, du caractère démocratique de son fonctionnement et de sa transparence financière, ces critères sont réputés remplis pendant une durée déterminée (qui pourrait être fixée à trois ans) dans le cadre d'une procédure d'agrément prévue par une autre législation. Cette disposition qui n'appellerait aucun décret d'application pourrait être insérée dans un texte tel que la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Cette équivalence ne dispenserait bien sûr pas les associations qui sollicitent un agrément d'avoir à satisfaire aux autres conditions propres à cet agrément. »

2. Un dispositif plus approprié à l'issue des travaux de la commission des Lois

La commission des Lois a entendu prendre en considération les observations et recommandations émises par le Conseil d'État sur l'opportunité du choix de la loi du 1^{er} juillet 1901 comme support du tronc commun des agréments.

Dans cette optique, en adoptant un amendement du rapporteur, elle a résolu, d'une part, d'insérer ce dispositif au chapitre II de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (loi dite « DCRA »). Les membres de la Commission ont en effet considéré que la loi DCRA offrait une aussi grande visibilité à la notion de tronc commun des agréments dans la mesure où ce texte se présentant comme la charte des droits des usagers et l'instrument des simplifications que le législateur a souhaité promouvoir depuis quelques années entre les administrations et les citoyens. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle ce nouvel article relatif au tronc commun est inséré au chapitre II de cette loi, lequel traite des « Dispositions relatives au régime des décisions prises par les autorités administratives ». À l'inverse, ainsi que l'a observé le Conseil d'État, l'insertion d'une disposition relative au tronc commun des agréments dans la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association comportait le risque d'altérer l'économie générale de ce texte en donnant l'impression d'y introduire un régime d'autorisation alors que la loi de 1901 repose sur le principe de liberté et un régime déclaratoire.

D'autre part, sur l'initiative de votre rapporteur, la commission des Lois a décidé de réécrire intégralement le dispositif créant le tronc commun des agréments en s'inspirant de la proposition de rédaction contenue dans l'avis du Conseil d'État : *« Toute association qui, en application de la loi et hors de la matière fiscale, s'est vu délivrer un agrément en considération de son objet d'intérêt général, du caractère démocratique de son fonctionnement et de sa transparence financière, est réputée, dans le cadre de toute procédure d'agrément prévue par la législation, remplir ces critères pendant une durée de trois ans. »*

« Toutefois, la présomption posée à l'alinéa précédent ne dispense pas les associations remplissant ces critères d'avoir à satisfaire les conditions requises pour la délivrance de chaque agrément et fixées par la loi ou les règlements. »

Du point de votre rapporteur, cette rédaction se révèle en effet plus pertinente. Tout en maintenant l'énoncé des critères généraux du tronc commun des agréments (l'objet d'intérêt général, le fonctionnement démocratique, le respect de la transparence financière), ce libellé circonscrit plus nettement la portée du tronc commun des associations. En premier lieu, il exclut la matière fiscale, domaine dans lequel on trouve de nombreux agréments qui ne pourraient être délivrés sur le seul fondement du respect de critères généraux. En deuxième lieu, la rédaction nouvelle de l'article 92 limite fort à propos dans le temps la validité de la présomption dont bénéficient les associations remplissant les critères généraux que la loi énonce. Ce faisant, cette formulation permet aux autorités administratives chargées de la délivrance des agréments de procéder à un contrôle

plus étendu si nécessaire. Dans une logique analogue, le second alinéa du nouveau dispositif de l'article 92 ménage la possibilité pour ces mêmes autorités administratives d'édicter des critères spécifiques au domaine dans lequel l'agrément est délivré.

En cela, l'article 92 ainsi rédigé correspond tout à fait à l'objectif fondamental de l'auteur de la proposition de loi : épargner aux associations la multiplication inutile des démarches tout en s'assurant le sérieux de la procédure de délivrance d'un agrément.

Le II et le III de l'article 92 ont, quant à eux, fait l'objet d'un amendement de suppression de la part du rapporteur.

Dans la rédaction initiale du texte, ces dispositions de l'article 92 visaient à ce que l'autorisation délivrée aux centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie et aux centres d'accueil et d'accompagnement à la réduction des risques pour usagers de drogue vaille pour une durée identique à celle des établissements médico-sociaux.

En application de l'article L. 313-1 du code de l'action sociale et des familles, tel que modifié par l'ordonnance n° 2010-177 du 23 février 2010, à titre transitoire, les centres de soins en matière d'addictologie se voyaient délivrer une première autorisation de trois ans. L'autorisation pouvait être renouvelée pour un nouveau délai de quinze ans sous réserve d'une inspection des centres prouvant leur capacité à respecter les normes encadrant l'exercice de leur activité.

En portant abrogation du deuxième alinéa de l'article L. 313-1 du code de l'action sociale et des familles, le II et le III de l'article 92 revenait sur cette distinction avec les établissements médico-sociaux en supprimant le texte qui la fondait. De plus, le III de l'article 92 ménageait la transition entre le régime d'autorisation applicable avant l'entrée en vigueur de la proposition de loi et celui qu'elle prévoyait en posant le principe suivant lequel les autorisations déjà délivrées avaient une durée de quinze ans.

Or, il s'avère après examen que la loi n° 2011-940 du 10 août 2011⁽¹⁾ promulguée après le dépôt de la présente proposition de loi répond déjà aujourd'hui aux besoins de simplification qui justifiaient les deux alinéas de l'article de la proposition de loi. L'article 38 de ce texte modifie substantiellement le régime d'autorisation applicable aux centres de soins en addictologie conformément à l'objectif fixé par le rapport du président Jean-Luc Warsmann⁽²⁾. En effet, en application du II de la loi du 10 août 2011, « *les autorisations d'une durée de trois ans, accordées conformément au deuxième alinéa de l'article L. 313-1 du code de l'action sociale et des familles à des centres de soins, d'accompagnement et de prévention en addictologie et à des centres d'accueil et*

(1) Loi n° 2011-940 du 10 août 2011 modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

(2) Op. cit., p. 389.

d'accompagnement à la réduction des risques chez les usagers de drogues et qui sont en cours de validité à la date de la publication de la présente loi sont prolongées dans la limite de la durée mentionnée au premier alinéa du même article ».

*

* *

La Commission examine, en discussion commune, les amendements CL 86 de M. Émile Blessig et CL 390 du rapporteur.

M. Émile Blessig. L'article 92 vise à rétablir l'article 12 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association en visant les associations régies par le code civil local en vigueur dans les départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin. Cette rédaction est erronée puisque la totalité de la loi du 1^{er} juillet 1901 n'est pas applicable en Alsace-Moselle en vertu de l'article 7, 9^o, de la loi du 1^{er} juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle. Le texte proposé étant inapplicable dans ces trois départements, il convient de supprimer le dispositif proposé.

Par ailleurs, en voulant simplifier les choses, l'article 92 fixe les critères généraux que doivent remplir les associations sollicitant l'agrément de l'État. Ces critères sont au nombre de trois : répondre à un objet d'intérêt général ; se caractériser par un mode de fonctionnement démocratique ; respecter les règles de transparence financière. Mais ces critères s'ajoutent à ceux fixés par les différentes administrations. Comment peut-on dès lors parler de simplification ? Le présent amendement vise donc à supprimer les alinéas 1 à 7 de l'article 92.

M. le rapporteur. L'amendement CL 86 devient sans objet puisque mon amendement CL 390 vise à introduire le dispositif du tronc commun des agréments dans le dispositif de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. J'ai ainsi répondu aux observations de M. Blessig.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Je propose d'adopter l'amendement CL 390 et, s'il faut apporter des compléments, nous le ferons dans le cadre de la réunion prévue au titre de l'article 88.

M. Alain Vidalies. Il est toujours très délicat de toucher à la loi de 1901.

M. le président Jean-Luc Warsmann. L'amendement CL 390 vise justement à rédiger différemment les alinéas 1 à 7 pour que l'on ne touche plus à la loi du 1^{er} juillet 1901.

M. le rapporteur. Je suis entièrement d'accord avec Alain Vidalies. Il faut éviter de toucher à la loi du 1^{er} juillet 1901. C'est en tout cas ce que nous a dit le Conseil d'État et c'est la raison pour laquelle j'ai rédigé cet amendement.

L'amendement CL 86 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CL 390 du rapporteur, puis l'amendement CL 391, également à l'initiative du rapporteur.

Elle adopte ensuite l'article 92 modifié.

Après l'article 92

La Commission examine l'amendement CL 35 de Mme Muriel Marland-Militello.

M. Jean-Pierre Decool. Cet amendement reprend une disposition de la proposition de loi de Mme Marland-Militello visant à instaurer la pré-majorité associative.

Par l'article 15 de la loi n° 2011-893 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels, le législateur a reconnu aux mineurs de plus de seize ans le droit de créer et d'administrer une association. Néanmoins, s'agissant de ce qui ne relève pas du champ d'application de ces dispositions législatives nouvelles, la jurisprudence relative à la participation des mineurs à la vie associative mérite encore d'être clarifiée. Il convient donc de simplifier notre droit en la matière en inscrivant dans la loi que tous les mineurs capables de discernement peuvent adhérer à des associations et participer à la vie associative.

M. le rapporteur. Avis défavorable. En effet, la doctrine actuelle de l'État concernant l'application de la loi du 1^{er} juillet 1901 permet déjà aux mineurs d'adhérer aux associations et, à ma connaissance, il n'y a pas de difficulté en la matière. Par ailleurs, cet amendement pose un problème juridique. En effet, que signifie exactement le terme « participer » ? C'est un sujet qui mérite d'être approfondi et n'a pas sa place dans une loi de simplification. En revanche, si l'amendement était redéposé en séance, nous pourrions demander au Gouvernement de prendre position, notamment sur la question de la participation des mineurs à la gestion et de l'administration d'une association. Ainsi, un mineur peut-il être trésorier ? Cela paraît délicat à partir du moment où sa responsabilité peut être engagée et où ses parents peuvent être appelés à se substituer financièrement à lui. C'est un sujet extrêmement lourd qui mérite une étude très précise.

L'amendement CL 35 est retiré.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CL 36 de Mme Muriel Marland-Militello.

Article 92 bis (nouveau)

(art. 6 de loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association)

Abrogation du plafond limitant la possibilité d'un rachat par avance des cotisations versées aux associations

Résultant de l'adoption d'un amendement sur lequel votre rapporteur a donné un avis favorable, le présent article porte suppression des derniers mots du 1^o de l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association.

En accord avec votre rapporteur, l'ensemble des membres de la commission des Lois a en effet jugé que cette disposition de loi de 1901 sur les associations présentait un caractère désuet qui ne justifiait pas son maintien.

Relatif à la capacité juridique des associations, l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 prévoit que, de manière générale, les associations gèrent librement leurs biens (locaux destinés à leur administration et à la réunion de leurs membres, immeubles strictement nécessaires à l'accomplissement du but qu'elles se proposent), ainsi que leurs ressources. Sur ce dernier point cependant, l'article 6 prévoit une restriction énoncée précisément à la fin de son 1^o : les sommes au moyen desquelles les cotisations perçues ont été « *redimées* », c'est-à-dire pouvant être rachetées par avance, ne peuvent excéder un plafond fixé à 16 euros.

Cette règle pouvait se justifier alors que les associations ne disposaient que de peu de ressources en dehors des cotisations de leurs membres. Or, aujourd'hui, le cadre légal et réglementaire leur offre la possibilité de se procurer d'autres moyens financiers. Dans ces conditions, le plafond établi par le 1^o de l'article 6 de la proposition de loi perd de sa raison d'être.

C'est pourquoi sa suppression participe tout à fait à l'entreprise de simplification dans laquelle s'est investie la commission des Lois. On notera du reste que le Conseil national de la vie associative a longtemps préconisé l'abandon de cette disposition dans la loi du 1^{er} juillet 1901.

*

* *

Puis elle examine l'amendement CL 37, également de Mme Muriel Marland-Militello.

M. le rapporteur. Avis favorable. Il est vrai que la notion de « *redimer* » est devenue désuète. Le Conseil national de la vie associative avait stigmatisé ce dispositif et je comprends parfaitement que l'on souhaite le supprimer. Je précise que « *redimer* » signifie que l'on peut racheter des cotisations dans la limite de 16 euros dans les associations qui le permettent.

La Commission adopte l'amendement.

Article 92 ter (nouveau)

(art. 6 et 7 de loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association)

Suppression des sanctions pénales prévues en cas de non-respect des obligations déclaratives du droit des associations

L'article 92 *ter* procède également de la volonté de supprimer certaines scories de la loi du 1^{er} juillet 1901 au regard de l'évolution générale du droit des associations. Il résulte d'un amendement que la commission des Lois a adopté avec l'avis favorable de votre rapporteur.

Cet article supprime le dernier alinéa de l'article 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, lequel prévoit actuellement la dissolution de l'association si celle-ci ne remplit pas les obligations déclaratives fixées par la loi concernant les changements intervenus dans leur administration (par exemple, un changement parmi l'équipe dirigeante) ou dans leurs statuts. On notera qu'à cette dissolution, s'ajoutent, par combinaison avec l'article 8 du même texte, des sanctions pénales. Ces sanctions pénales consistent en la possibilité d'infliger dans cette hypothèse une amende prévue pour les contraventions de 5^e classe en première infraction, soit une amende de 1 500 euros au plus, montant qui peut être porté à 3 000 euros en cas de récidive quand le règlement le prévoit, hors les cas où la loi prévoit que la récidive de la contravention constitue un délit, suivant l'article 131-13 du code pénal.

Or, cette disposition coercitive que constitue la dissolution apparaît aujourd'hui désuète et disproportionnée eu égard à l'objet des obligations dont on sanctionne le non-respect. Aussi, la commission des Lois a-t-elle été convaincue de l'intérêt de supprimer une telle disposition dans le cadre de la présente proposition de loi.

Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur, elle adopte l'amendement CL 38, présenté également par Mme Muriel Marland-Militello.

Article 93

(art. 45 de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat)

Abrogation d'une disposition inutile

La loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat comporte un article 45 qui prévoit que l'action civile en réparation du dommage causé par le non-respect du droit de la concurrence et de la consommation est exercée dans les conditions de droit commun. Il s'agit notamment des actions civiles en réparation des dommages causés par les manquements aux obligations d'information des consommateurs, par les pratiques commerciales déloyales telles que la publicité trompeuse, l'abus de faiblesse ou le refus de vente, ou encore par les ententes et abus de position dominante.

Hormis les cas où des adaptations ou des exceptions sont nécessaires, le renvoi aux conditions de droit commun d'exercice de l'action civile pour certaines infractions ne se justifie pas, dès lors que les articles 2 et suivants du code de procédure pénale ont vocation à s'appliquer de façon générale «en réparation du dommage causé par un crime, un délit ou une contravention à ceux qui ont personnellement souffert du dommage directement causé par l'infraction ».

Tel était le cas dans la version initiale de la loi du 27 décembre 1973 n° 73-1193. En effet, les dispositions du premier alinéa de l'article 45 de cette loi introduisaient, après un renvoi au droit commun, un second alinéa qui constituait une exception à celui-ci. Cet alinéa, abrogé en 1986, prévoyait que la juridiction pénale était compétente pour statuer, le cas échéant, sur les intérêts civils en cas de transaction, même si la juridiction n'avait pas été saisie avant la transaction.

De même, il a été nécessaire de préciser les modalités d'exercice de l'action des organisations de consommateurs dans l'intérêt collectif des consommateurs. Les articles L. 421-1 et suivants du code de la consommation précisent ainsi les modalités de leur intervention. Il est à noter à cet égard qu'aucune limitation n'est apportée par le texte au champ d'application de l'action en justice des organisations de consommateurs sous réserve qu'elles agissent à l'encontre d'un fait portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif des consommateurs.

Dans ces conditions et dans un objectif de simplification, il est proposé d'abroger les dispositions particulières de l'article 45 de la loi du 27 décembre 1973 qui ont pour seul objet de renvoyer aux dispositions définissant les modalités communes d'exercice de l'action civile afin de permettre une application directe de ces dernières à toutes les dispositions assurant la protection des intérêts économiques des consommateurs.

*La Commission **adopte** l'amendement CL 409 du rapporteur.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 93 **modifié**.*

Article 93 bis (nouveau)

(art. L. 581-18 du code de l'environnement)

Mise en cohérence textuelle

La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement a renvoyé à un décret en Conseil d'État pour fixer des prescriptions relatives aux économies d'énergie pour les publicités (article L. 581-9 du code de l'environnement), mais a omis d'y procéder pour les enseignes (article L. 581-18 du même code). Le présent article a pour objet de remédier à cet oubli.

*La Commission **adopte** l'amendement de précision CL 361 du rapporteur.*

Article 93 ter (nouveau)

(art. L. 465-1 du code monétaire et financier)

**Harmonisation des peines encourues en matière d'accès illicite
à des informations privilégiées**

Le délit d'initié peut être défini comme l'utilisation en bourse, par diverses personnes, d'informations confidentielles dont elles ont eu connaissance à titre professionnel ou non.

L'article L. 465-1 du code monétaire et financier prévoit des sanctions différentes selon les catégories de personnes qui commettent le délit d'initié.

Le premier alinéa de l'article L. 465-1 prévoit une peine de deux ans d'emprisonnement et une amende de 1,5 million d'euros pouvant être portée au-delà de ce chiffre jusqu'au décuple du montant du profit éventuellement réalisé sans pour autant pouvoir être inférieure à ce même profit. Ces peines sont applicables aux dirigeants sociaux et aux personnes qui disposent, à l'occasion de l'exercice de leur profession ou de leurs fonctions, d'informations privilégiées sur les perspectives ou la situation d'un émetteur dont les titres sont négociés sur un marché réglementé ou sur les perspectives d'évolution d'un instrument financier admis aux négociations sur un marché réglementé, et qui réalisent ou permettent de réaliser, directement ou indirectement, une ou plusieurs opérations avant que le public ait connaissance des informations en cause.

Le deuxième alinéa de l'article L. 465-1 prévoit une peine d'un an d'emprisonnement et une amende de 150 000 euros dont l'augmentation jusqu'au décuple du montant du profit éventuellement réalisé n'est pas envisagée, à la différence de ce qui est prévu dans le premier alinéa. Ces peines sont applicables aux personnes qui disposent, dans l'exercice de leur profession ou de leurs fonctions, d'une information privilégiée sur les perspectives ou la situation d'un émetteur dont les titres sont négociés sur un marché réglementé ou sur les perspectives d'évolution d'un instrument financier admis aux négociations sur un marché réglementé, et qui la communiquent à un tiers en dehors du cadre normal de leur profession ou de leurs fonctions.

Enfin, le troisième et dernier alinéa de l'article L. 465-1 prévoit une peine d'un an d'emprisonnement et une amende de 150 000 euros qui, cette fois, peut être portée jusqu'au décuple du montant du profit éventuellement réalisé sans pouvoir être inférieure à ce même profit. Ces peines sont applicables à toutes les personnes autres que celles mentionnées aux deux premiers alinéas de l'article, qui possèdent en connaissance de cause des informations privilégiées sur la situation ou les perspectives d'un émetteur dont les titres sont négociés sur un marché réglementé ou sur les perspectives d'évolution d'un instrument financier admis aux négociations sur un marché réglementé, et qui réalisent ou permettent de réaliser, directement ou indirectement, une opération, ou communiquent à un tiers ces informations avant que le public en ait connaissance.

Dans ce dernier cas de figure, lorsque les informations en cause concernent la commission d'un crime ou d'un délit, la peine d'emprisonnement est portée d'un an à sept ans, et l'amende de 150 000 euros à 1,5 million d'euros, quand bien même le profit réalisé serait inférieur à ce montant.

Cet article harmonise les peines encourues en matière de délit d'initiés.

Le **1° de l'article** étend aux dirigeants sociaux et aux personnes qui disposent d'informations privilégiées à l'occasion de l'exercice de leur profession ou de leurs fonctions et qui communiquent ces informations à un tiers, la possibilité de porter l'amende jusqu'au décuple du montant du profit éventuellement réalisé, sans pour autant que l'amende puisse être inférieure à ce même profit. Il s'agit d'aligner le régime des sanctions du deuxième alinéa de l'article L. 465-1 sur celui du premier alinéa : ces alinéas ont en effet vocation à s'appliquer tous deux aux dirigeants sociaux et aux personnes qui acquièrent des informations privilégiées dans un cadre professionnel.

Le **2° de l'article** supprime l'aggravation des sanctions prévues par le troisième et dernier alinéa de l'article L. 465-1 dans les cas où les informations privilégiées que des personnes acquièrent hors d'un cadre professionnel concernent la commission d'un délit ou d'un crime.

Cette harmonisation des peines encourues en matière de délit d'initiés rendra plus lisible et plus cohérent le dispositif pénal encadrant les opérations en bourse.

La Commission adopte l'amendement de précision CL 319 du président Jean-Luc Warsmann.

Après l'article 93 ter

Elle examine ensuite l'amendement CL 121 de M. Dominique Raimbourg.

M. le rapporteur. J'ai formulé un avis défavorable sur cet amendement visant à consacrer le droit d'information de la partie civile qui n'a pas interjeté appel sur les intérêts civils en matières correctionnelle et criminelle. Je rappelle que le droit d'information de la partie civile est, d'ores et déjà, prévu en matière criminelle à l'article 381-2-1 du code de procédure pénale, que nous avons introduit dans la loi du 10 août 2011 sur la participation des citoyens au fonctionnement de la justice pénale.

Par ailleurs, l'amendement tend à modifier le code de procédure civile alors qu'il conviendrait plutôt de modifier le code de procédure pénale. Il faudrait donc pouvoir régler ce problème rédactionnel dans le cadre de la réunion prévue à l'article 88 de notre règlement.

Enfin, M. Raimbourg souhaite étendre ce droit d'information de la partie civile en matière correctionnelle, mais c'est un dispositif qui ne peut pas être

intégré dans ce texte car ce serait un cavalier qui serait évidemment sanctionné par le Conseil constitutionnel.

M. Dominique Raimbourg. C'est en effet le code de procédure pénale, et non le code de procédure civile, qu'il faudrait modifier. Cela dit, dans le cadre de la mission sur la sécurité routière présidée par Armand Jung, des victimes qui n'avaient pas fait appel sur les intérêts civils nous ont dit avoir appris que l'auteur, qui avait fait appel au pénal, avait été rejugé en leur absence sans qu'elles en soient avisées. L'amendement avait pour objet de mettre fin à une situation source de fortes frustrations.

La Commission rejette l'amendement.

Article 93 quater (nouveau)

(art. L. 244-1 du code de commerce ; art. L. 612-10 du code de la sécurité sociale ; art. 19 de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé)

Mise en cohérence textuelle

Cet article procède à trois suppressions ou remplacements de renvois devenus sans objet du fait de l'abrogation des articles auxquels il était fait renvoi.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, elle adopte l'amendement CL 318 du président Jean-Luc Warsmann.

Article 93 quinquies (nouveau)

(art. 39 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale)

Maintien de l'inscription des agents sur les listes d'aptitude au titre de la promotion interne jusqu'à leur nomination

Issu d'un amendement de Mme Pascale Got, le présent article modifie l'article 39 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, afin que les agents de la fonction publique territoriale, inscrits sur une liste d'aptitude dans le cadre de la promotion interne⁽¹⁾, conservent le bénéfice de cette inscription jusqu'à leur nomination et non plus pendant trois ans, comme cela est le cas actuellement.

Comme l'indique l'exposé des motifs de l'amendement dont est issu le présent article, la durée de validité à trois ans de la liste d'aptitude pour les promotions internes peut « entraîner des dysfonctionnements difficilement compréhensibles » pour les personnes concernées, dans la mesure où « des agents

(1) Soit après examen professionnel, soit après avis de la commission administrative paritaire par appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle des agents.

inscrits sur liste d'aptitude pour une promotion interne perdent le bénéfice de cette promotion s'ils ne sont pas nommés » à l'issue de cette période de trois ans.

*

* *

Puis la Commission est saisie des amendements CL 173 à CL 176 de Mme Pascale Got, pouvant faire l'objet d'une présentation commune.

Mme Pascale Got. Nous souhaitons que les agents bénéficient du maintien de leur inscription sur la liste d'aptitude jusqu'à leur nomination sur un des emplois auquel celle-ci donne accès, alors que la durée de validité de cette liste pour les promotions internes est actuellement de trois ans. Cela éviterait que certaines personnes perdent le bénéfice d'une promotion en raison de règles de quotas de nominations, ce qui est particulièrement injuste.

M. le rapporteur. Les amendements CL 173, CL 174, CL 175 et CL 176 sont des cavaliers législatifs qui seraient censurés par le Conseil constitutionnel. Donc, avis défavorable.

M. Alain Vidalies. L'argument du cavalier peut prêter à sourire eu égard au nombre et à l'importance des articles du code du travail que vous avez réécrits dans cette proposition de loi et qui touchent à des sujets bien plus importants. En outre, de telles dispositions ne coûteraient pas grand-chose à l'État et, sur le fond, je ne vois pas d'argument qui permettrait de s'y opposer.

M. Yves Nicolin. À titre personnel, je me prononce en faveur de ces amendements car cette durée de validité de trois ans pénalise les agents territoriaux – la même question se pose d'ailleurs à propos de la fonction publique d'État.

Le rapporteur voit dans ces dispositions des cavaliers, mais peut-être le Conseil constitutionnel n'en sera-t-il pas saisi, dans la mesure où elles sont assez consensuelles...

M. Dominique Raimbourg. Ces situations difficiles, nous les connaissons pour en entendre parler dans nos permanences.

Étant entendu que ce texte ne fera certainement pas l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité, l'avis du Conseil constitutionnel suppose une saisine, laquelle est en effet improbable.

M. le président Jean-Luc Warsmann. Une question prioritaire de constitutionnalité ne peut se fonder sur des arguments de procédure législative. Reste néanmoins la possibilité d'une saisine du Conseil constitutionnel par l'opposition de l'Assemblée nationale et la majorité sénatoriale.

Mme Pascale Got. Prétendre que ces amendements sont des cavaliers a de quoi surprendre au vu de ce que cette Commission vient de voter !

Un grand nombre de « reçus collés » se voient dans l'obligation de repasser un examen alors qu'ils ne sont pas devenus plus bêtes au bout de trois ans ! Dans une situation de l'emploi particulièrement tendue, encourager des personnes à passer des examens avant de les recalcr les contraint à des efforts désespérés, et malheureusement vains, pour trouver un travail. La vérité est que ces amendements proposent une simplification du droit et répondent à un souci de justice.

M. Jean-Pierre Schosteck. Perdre, au bout de trois ans, le bénéfice d'une nomination après avoir réussi un concours est particulièrement injuste. Il ne coûterait rien de revenir sur cette disposition.

Au nom de la justice, je prendrais volontiers le risque de la censure...

M. le rapporteur. Ces dispositions, certes bienvenues sur le fond, trouveront mieux leur place dans le projet de loi relatif à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, dont nous serons saisis dans quelques mois.

M. le Président Jean-Luc Warsmann On donnera acte au rapporteur de sa cohérence concernant sa position relative aux cavaliers législatifs.

La Commission adopte l'amendement CL 173.

Article 93 sexies (nouveau)

(art. 44 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale)

Prolongement de trois à cinq ans de la durée de validité des listes d'aptitude sur lesquelles sont inscrits les agents lauréats d'un concours

Issu d'un amendement de Mme Pascale Got, le présent article modifie l'article 44 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, afin de porter de trois à cinq ans la durée de validité des listes d'aptitude sur les lesquelles sont inscrits les agents de la fonction publique territoriale à l'issue d'un concours.

L'auteur de l'amendement, dont est issu le présent article, estime en effet que « *la durée de validité de la liste d'aptitude pour un agent lauréat d'un concours* » s'avère dans les faits « *trop courte et pénalisante* », dans la mesure où « *le nombre des personnes reçues à un concours, mais non recrutées sur un emploi au bout de trois ans et qui perdent le bénéfice de leur concours, est trop élevé* ». Le délai ainsi rallongé à cinq ans réduira en outre le nombre de personnes contraintes de se représenter une seconde fois à un concours, qu'elles ont par ailleurs déjà réussi.

La Commission adopte l'amendement CL 174 de Mme Pascale Got.

Article 93 septies (nouveau)

(art. 44 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale)

Maintien de l'inscription sur les listes d'aptitude des agents lauréats d'un concours sous réserve de leur accord exprès annuel

Issu d'un amendement de cohérence de Mme Pascale Got, le présent article modifie l'article 44 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, afin de tenir compte de l'allongement de trois à cinq ans de la durée de validité des listes d'aptitude sur lesquelles sont inscrits les agents lauréats d'un concours (cf. article 93 *sexies*). Dans cette perspective, les agents de la fonction publique territoriale inscrits sur une liste d'aptitude à l'issue d'un concours devront faire connaître chaque année leur intention d'être maintenus sur ces listes.

La Commission adopte l'amendement CL 175 de Mme Pascale Got.

Article 93 octies (nouveau)

(art. 44 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale)

Exclusion de la période de détachement du décompte de la durée de validité des listes d'aptitude établies à l'issue d'un concours

Issu d'un amendement de Mme Pascale Got, le présent article modifie l'article 44 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, afin d'exclure la période de détachement des agents de la fonction publique territoriale du décompte de la durée de validité – désormais fixée à cinq ans (cf. article 93 *sexies*) – des listes d'aptitudes établies à l'issue d'un concours.

L'auteur de l'amendement, dont est issu le présent article, estime en effet que « *l'arrêt du détachement d'un agent avant son terme est pénalisant à la fois pour la collectivité d'origine obligée de le réintégrer, pour l'organisme d'accueil contraint de se réorganiser et pour l'agent lui-même* ». Dans cette perspective, le présent article ajoute la période de détachement aux cas de suspension du décompte de cette période de cinq ans.

La Commission adopte l'amendement CL 176 de Mme Pascale Got

TITRE II BIS

DISPOSITIONS RELATIVES À LA LUTTE CONTRE LES MARCHANDS DE SOMMEIL

Article 93 nonies (nouveau)

(art. L. 1331-29-1 [nouveau] du code de la santé publique ; art. L. 123-3-1 [nouveau], L. 123-4, L. 129-4-1, L. 129-6-1 [nouveau] et L. 511-2-1 [nouveau] du code de la construction et de l'habitation ; art. 10-1 et 24-7 [nouveau] de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis)

Dispositif de lutte contre l'habitat indigne

Cet article reprend la proposition de loi n° 2597 visant à lutter contre les marchands de sommeil adoptée par l'Assemblée nationale le 30 novembre 2010 ⁽¹⁾.

Il existe en France près de 600 000 logements considérés comme indignes. La moitié environ appartient à des propriétaires bailleurs. Certains d'entre eux sont de véritables « marchands de sommeil » qui louent des logements insalubres à des ménages vulnérables. Il existe également environ 3 000 hôtels meublés habités par des occupants permanents. Un certain nombre n'offre pas un niveau de qualité acceptable.

La lutte contre l'habitat indigne est une priorité d'action de l'État en matière de politique du logement. Elle a été affirmée comme telle dans le cadre du chantier national 2008-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans-abri et mal logées, et de la stratégie de refondation de la politique de l'hébergement et du logement adaptée présentée le 10 novembre 2009 par le secrétaire d'État au logement et à l'urbanisme.

Cette lutte se traduit par des mesures incitatives pour encourager la réhabilitation des logements, et par des mesures coercitives et répressives pour sanctionner les « marchands de sommeil » et les obliger à procéder à des travaux de rénovation.

Ainsi, pour accélérer le traitement des logements indignes, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), dans le cadre de sa nouvelle convention avec l'État pour 2010-2012, y consacre un budget global de 257 millions d'euros.

Un effort accru est fait en faveur des propriétaires occupants, la moitié environ du parc potentiellement indigne, avec des mécanismes de financement plus favorables. Le nouveau règlement de l'ANAH permet désormais des avances jusqu'à 70 % de la subvention.

(1) Voir le rapport n° 2943 fait au nom de la commission des Affaires économiques sur la proposition de loi visant à lutter contre les marchands de sommeil (n° 2597), par M. Sébastien Huyghe.

L'État a par ailleurs lancé en décembre 2009 un programme national de requalification des quartiers anciens qui permettra de traiter de façon plus large, pour la première fois à l'échelle urbaine, des quartiers à forte concentration d'habitat indigne.

La lutte contre les « marchands de sommeil » a été relancée par le Gouvernement à partir de 2007. Ainsi, deux circulaires du ministre du Logement de novembre 2007 et juin 2009 prévoient la création par le préfet de pôles départementaux pour coordonner l'action des services et des partenaires compétents, et mettent l'accent sur la nécessité de mener les procédures à leur terme par la mise en œuvre de travaux d'office aux frais du propriétaire lorsqu'il est défaillant.

De plus, une circulaire d'octobre 2007 du garde des Sceaux prévoit la désignation d'un magistrat référent et insiste sur l'intérêt d'une réponse pénale et d'une coordination avec l'action administrative pour mieux détecter les logements insalubres et dangereux et avoir une connaissance rapide et complète des mesures déjà prises par l'autorité administrative.

Le dispositif légal de lutte contre les « marchands de sommeil » prévoit que, sous l'autorité des parquets, la police judiciaire cible les qualifications pénales les plus adaptées et procède à une meilleure identification des éléments matériels nécessaires à la preuve pénale.

Dans l'éventualité où le propriétaire ne réalise pas les travaux dans le délai imparti, le préfet ou le maire les réalise d'office, aux frais du propriétaire, à l'issue d'une ultime mise en demeure. Afin d'inciter encore davantage le propriétaire à exécuter de lui-même ces travaux, il apparaît nécessaire de créer une astreinte financière.

Cette astreinte sera comprise entre 50 et 500 euros par jour de retard à compter de l'échéance fixée pour la réalisation des travaux dans la mise en demeure. Elle est à prévoir pour les deux principales procédures utilisées dans la lutte contre l'habitat indigne : l'insalubrité qui relève des pouvoirs de police du préfet, et les immeubles menaçant ruine qui relèvent des pouvoirs de police spéciale du maire. Elle est à prévoir également pour les « hôtels meublés ».

L'article L. 1331-29-1 nouveau que **le I de l'article** propose d'introduire dans le code de la santé publique prévoit un délai de 30 jours pendant lequel le préfet donne la possibilité au propriétaire d'un logement insalubre de s'expliquer sur la non réalisation des mesures prescrites par un arrêté d'insalubrité.

Au terme de ce délai, le propriétaire du logement insalubre peut être redevable d'une astreinte journalière si l'arrêté d'insalubrité l'a prévu. En effet, l'autorité administrative peut directement assortir l'arrêté d'insalubrité d'une astreinte journalière. Il s'agit ainsi de gagner du temps et de ne pas attendre le déclenchement de la procédure de mise en demeure.

Toutefois, dans l'hypothèse où elle n'en aurait pas usé dans le cadre de l'arrêté d'insalubrité, la faculté pour l'autorité administrative de soumettre le propriétaire à une astreinte lors de sa mise en demeure a été préservée.

Le préfet se voit ainsi attribuer la faculté d'assortir soit l'arrêté d'insalubrité soit la mise en demeure prévue par le droit en vigueur, d'une astreinte journalière dont le montant est compris entre 50 et 500 euros et peut progresser dans le temps. Cette astreinte court soit à compter de la date indiquée par l'arrêté d'insalubrité soit à compter de la réception de la notification de la mise en demeure jusqu'à la complète exécution des mesures prescrites. Le total des sommes perçues lors de la liquidation de l'astreinte ne peut excéder 50 000 euros. Enfin, il est prévu que le préfet peut consentir une remise ou un reversement partiel du produit de l'astreinte lorsque les travaux prescrits par l'arrêté ont été exécutés et que le redevable établit qu'il n'a pu observer le délai imposé pour l'exécution totale de ses obligations qu'en raison de circonstances indépendantes de sa volonté.

Il est prévu d'affecter le produit des sommes recouvrées dans le cadre de ces astreintes à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), en contrepartie de sa participation au financement des travaux d'office réalisés par l'État. L'ANAH est chargée de mettre en œuvre la politique nationale de réhabilitation et d'amélioration du parc de logements privés existants. La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a fait de l'agence l'acteur unique en matière de lutte contre l'habitat indigne, à l'exception toutefois de l'exécution d'office des mesures édictées par le préfet.

L'article L. 511-2-1 nouveau que le **II de l'article** propose d'introduire dans le code de la construction et de l'habitation adapte ce dispositif aux arrêtés de péril pris par le maire.

Les questions de péril relèvent en effet de la responsabilité communale et sont régies par les dispositions du code de la construction et de l'habitation. L'article L. 511-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) permet au maire de prescrire la réparation ou la démolition des murs, bâtiments ou édifices quelconques lorsqu'ils menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité ou lorsque, d'une façon générale, ils n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique. Toutefois, si leur état fait courir un péril imminent, le maire ordonne préalablement les mesures provisoires indispensables pour écarter ce péril. Il peut faire procéder à toutes visites qui lui paraîtront utiles à l'effet de vérifier l'état de solidité de tout mur, bâtiment et édifice. Toute personne ayant connaissance de faits révélant l'insécurité d'un immeuble est tenue de signaler ces faits au maire.

En application de l'article L. 511-1-1 précité, tout arrêté de péril pris par le maire est notifié aux propriétaires et aux titulaires de droits réels immobiliers sur les locaux, tels qu'ils figurent au fichier immobilier de la conservation des hypothèques. Il est également notifié, pour autant qu'ils sont connus, aux titulaires

de parts donnant droit à l'attribution ou à la jouissance en propriété des locaux, aux occupants et, si l'immeuble est à usage total ou partiel d'hébergement, à l'exploitant. Lorsque les travaux prescrits ne concernent que les parties communes d'un immeuble en copropriété, la notification aux copropriétaires est valablement faite au seul syndicat de la copropriété.

L'article L. 511-2 du code de la construction et de l'habitation prévoit que le maire, à l'issue d'une procédure contradictoire, met le propriétaire de l'immeuble menaçant ruine en demeure de faire dans un délai déterminé, selon le cas, les réparations nécessaires pour mettre fin durablement au péril ou les travaux de démolition, ainsi que, s'il y a lieu, de prendre les mesures indispensables pour préserver les bâtiments contigus.

Si l'état du bâtiment, ou d'une de ses parties, ne permet pas de garantir la sécurité des occupants, le maire peut assortir l'arrêté de péril d'une interdiction d'habiter et d'utiliser les lieux qui peut être temporaire ou définitive.

Lorsque l'arrêté de péril n'a pas été exécuté dans le délai fixé, le maire met en demeure le propriétaire d'y procéder dans un délai qu'il fixe et qui ne peut être inférieur à un mois.

À défaut de réalisation des travaux dans le délai imparti, le maire, par décision motivée, fait procéder d'office à leur exécution. Il peut également faire procéder à la démolition prescrite, sur ordonnance du juge statuant en la forme des référés, rendue à sa demande.

L'article L. 511-2-1 nouveau du code de la construction et de l'habitation adapte aux arrêtés de péril du maire le dispositif d'astreinte journalière dont l'article L. 1331-29-1 nouveau du code de la santé publique permet d'assortir soit les arrêtés d'insalubrité soit les mises en demeure du préfet.

Les modalités de recouvrement des créances sont précisées en conséquence. L'astreinte est recouvrée au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle est implanté l'immeuble menaçant ruine. En outre, par cohérence avec le droit en vigueur, les pouvoirs dévolus au maire par cet article sont exercés à Paris par le préfet de police.

Le **III de l'article** adapte, quant à lui, le dispositif d'astreinte journalière aux cas des hôtels meublés en introduisant un article L. 123-3-1 nouveau dans le code de la construction et de l'habitation qui confie la gestion de ces cas au maire.

L'article L. 123-3 du code de la construction et de l'habitation, tel que modifié par l'article 90 de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, énonce les mesures que le maire peut prendre par arrêté en cas d'insécurité constatée dans les hôtels meublés. Dans le cas où un établissement recevant du public est à usage total ou partiel d'hébergement et que le maire a prescrit, par arrêté, à l'exploitant et au propriétaire les mesures nécessaires pour faire cesser la situation d'insécurité

constatée par la commission de sécurité et, le cas échéant, pour réaliser des aménagements et travaux dans un délai fixé, le maire peut, à défaut d'exécution volontaire, et après mise en demeure demeurée infructueuse, procéder d'office aux travaux nécessaires pour mettre fin à la situation d'insécurité manifeste, et voir condamner l'exploitant à lui verser une provision à valoir sur le coût des travaux. En cas de litige sur les conditions d'entrée dans l'immeuble, le juge des référés statue. Le maire peut également prononcer une interdiction temporaire d'habiter ou d'utiliser les lieux jusqu'à la réalisation des mesures prescrites.

Selon les mêmes modalités que celles prévues pour les arrêtés d'insalubrité ou de péril, l'article L. 123-3-1 nouveau du code de la construction et de l'habitation permet au maire d'assortir d'une astreinte journalière soit son arrêté prescrivant à l'exploitant et au propriétaire d'un hôtel meublé les mesures nécessaires pour faire cesser la situation d'insécurité constatée par la commission de sécurité, soit la mise en demeure faisant suite à cet arrêté. Dans la mesure où il s'agit d'une astreinte décidée par le maire, son produit est affecté au bénéfice de la commune sur le territoire de laquelle est implanté l'hôtel.

Le **V de l'article** adapte le dispositif d'astreinte journalière aux immeubles collectifs à usage principal d'habitation.

L'article L. 129-1 du code de la construction et de l'habitation dispose que lorsque, du fait de la carence du ou des propriétaires, des équipements communs d'un immeuble collectif à usage principal d'habitation présentent un fonctionnement défectueux ou un défaut d'entretien de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants ou à compromettre gravement leurs conditions d'habitation, le maire peut, par arrêté, prescrire leur remise en état de fonctionnement ou leur remplacement, en fixant le délai imparti pour l'exécution de ces mesures.

L'arrêté est notifié aux propriétaires et aux titulaires de droits réels immobiliers sur les locaux tels qu'ils figurent au fichier immobilier de la conservation des hypothèques. Lorsque l'immeuble est la propriété d'une société civile dont les parts donnent droit ou non à l'attribution ou à la jouissance en propriété des locaux, la notification est faite au gérant tel qu'il figure au registre du commerce où la société est immatriculée. Lorsque les mesures prescrites ne portent que sur les parties communes d'un immeuble soumis aux dispositions de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis, la notification aux copropriétaires est valablement faite au syndicat des copropriétaires.

En application de l'article L. 129-2 du code de la construction et de l'habitation, lorsque les mesures prescrites n'ont pas été exécutées dans le délai fixé, le maire met en demeure le propriétaire ou le syndicat des copropriétaires d'y procéder dans un délai qu'il fixe et qui ne peut être inférieur à un mois. À défaut de réalisation des travaux dans le délai imparti, le maire, par décision motivée, fait procéder d'office à leur exécution.

L'article L. 129-6-1 nouveau qu'il est proposé d'introduire dans le code de la construction et de l'habitation adapte le dispositif de l'astreinte journalière prévue pour les arrêts d'insalubrité, les arrêts de péril et les arrêts prescrivant les mesures nécessaires pour faire cesser la situation d'insécurité dans les hôtels meublés.

Le **VI et le VII de l'article** tirent les conséquences des astreintes créées par les I, II et III de l'article pour le droit de la copropriété. La loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété est modifiée de façon à organiser la répartition de la charge financière que constituent les astreintes lorsqu'elles sont décidées à l'encontre de copropriétaires d'un immeuble. Lorsque les mesures ou travaux prescrits par arrêté ont été décidés par l'assemblée générale des copropriétaires mais qu'ils n'ont pu être réalisés du fait de la défaillance d'un copropriétaire, le VI de l'article prévoit que les astreintes sont dues par le seul copropriétaire défaillant. Le VII de l'article ajoute que lorsque les mesures ou travaux prescrits par arrêté n'ont pas été votés par l'assemblée générale des copropriétaires, les astreintes ne sont pas dues par les copropriétaires ayant voté en faveur de la décision concernant les modalités de réalisation de ces mesures ou travaux.

Enfin, le **IV de l'article** alourdit les amendes prévues par les articles L. 123-4 et L. 129-4-1 du code de la construction et de l'habitation.

L'article L. 123-4 prévoit que sans préjudice de l'exercice par les autorités de police de leurs pouvoirs généraux et dans le cadre de leurs compétences respectives, le maire ou le représentant de l'État dans le département peuvent par arrêté, pris après avis de la commission de sécurité compétente, ordonner la fermeture des établissements recevant du public en infraction avec les règles de sécurité propres à ce type d'établissement, jusqu'à la réalisation des travaux de mise en conformité.

En l'état du droit, le fait pour le propriétaire ou l'exploitant de ces établissements de ne pas procéder à la fermeture de l'établissement, malgré une mise en demeure du maire ou du représentant de l'État dans le département d'avoir à se conformer à l'arrêté, est puni de 3 750 euros d'amende. Il est proposé de porter cette amende à 15 000 euros.

L'article L. 129-4-1 prévoit que lorsque, dans un local attenant ou compris dans un immeuble collectif à usage principal d'habitation, sont entreposées des matières explosives ou inflammables, soit en infraction avec les règles de sécurité qui lui sont applicables, soit dans des conditions de nature à créer des risques sérieux pour la sécurité des occupants, le maire peut mettre en demeure, par arrêté motivé, la personne responsable de la gestion ou de la jouissance du local de prendre toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux règles de sécurité applicables ou pour mettre fin au danger dans un délai qu'il fixe.

Faute d'exécution par la personne qui y est tenue, le maire y procède d'office aux frais de celle-ci et peut, si nécessaire, interdire l'accès du local jusqu'à la réalisation des mesures.

Le fait de ne pas se conformer à l'arrêté précité est puni de 3 750 euros d'amende. Il est proposé de porter cette amende à 15 000 euros.

*
* *

Elle examine ensuite l'amendement CL 198 de M. Sébastien Huyghe.

M. Sébastien Huyghe. Cet amendement reprend la proposition de loi visant à lutter contre les marchands de sommeil, adoptée à l'unanimité par l'Assemblée nationale, en créant une astreinte à faire les travaux pour les propriétaires indécents. En effet, le Sénat n'a toujours pas examiné cette proposition de loi et si nous introduisions dans cette loi de simplification une telle disposition, qui est attendue par les associations de mal-logés et a reçu l'assentiment de nombreux intervenants du secteur, elle pourrait être adoptée dans les meilleurs délais.

M. le rapporteur. Avis défavorable, car cette mesure n'entre pas dans le champ de ce texte de simplification. C'est un cavalier.

M. Sébastien Huyghe. Il s'agit pourtant de simplifier et d'améliorer les procédures !

La Commission adopte l'amendement.

Après l'article 93 nonies

M. Philippe Vuilque. J'informe la Commission que je déposerai, au titre de l'article 88 de notre Règlement, un article additionnel après l'article 93 visant à protéger les membres de la Mission interministérielle de vigilance et de lutte contre les dérives sectaires, la MIVILUDES, contre les plaintes systématiquement déposées par les organisations à caractère sectaire, très armées juridiquement.

En effet, le président de la MIVILUDES se voit régulièrement attaqué pour diffamation lorsqu'il remet son rapport au Premier ministre. Ainsi, au mois de mars, Georges Fenech comparaitra devant le tribunal correctionnel de Paris pour avoir fait, dans ce rapport, un renvoi citant une de ces associations.

La disposition que je soumettrai s'impose aujourd'hui dans la mesure où la loi protège déjà le Médiateur de la République, le Contrôleur général des lieux de privation de liberté et le Défenseur des enfants. J'espère qu'elle sera votée à l'unanimité.

M. Guy Geoffroy. Très bien !

TITRE III

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 94

Gage

Le présent article a pour objet d'assurer la recevabilité financière de la présente proposition de loi.

La Commission adopte l'article 94 sans modification.

Après l'article 94

La Commission est saisie de l'amendement CL 148 de M. Jean-Michel Clément, portant article additionnel après l'article 94.

M. Jean-Michel Clément. Cet amendement propose de modifier le code de l'environnement pour réprimer beaucoup plus lourdement le trafic des déchets qui génère, nous le savons tous, des profits très importants.

M. le rapporteur. Avis défavorable car il ne s'agit pas d'une mesure de simplification du droit.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est saisie, en discussion commune, des amendements CL 118, CL 120 et CL 119 de M. Dominique Raimbourg, portant articles additionnels après l'article 94.

M. Dominique Raimbourg. Ces trois amendements visent à supprimer des régimes spéciaux concernant les gens du voyage.

Nous proposons en premier lieu de supprimer les titres de circulation, la possession d'une carte nationale d'identité pouvant permettre de justifier de son identité.

Nous proposons également d'aligner la situation des gens du voyage sur celle des personnes sans domicile fixe s'agissant du droit de vote : au lieu d'exiger d'eux trois ans de rattachement ininterrompu dans la même commune pour être inscrits sur les listes électorales, on n'en exigerait que six mois.

Ces amendements de simplification vont dans le sens des propositions du rapport d'information de notre collègue Didier Quentin, intitulé *Gens du voyage : le respect des droits et des devoirs comme condition de respect mutuel*, et de celui de Pierre Hérisson, sénateur, président de la Commission nationale consultative des gens du voyage, intitulé *Gens du voyage : pour un statut proche du droit commun*.

Certain que la loi de 1969 serait censurée par le Conseil constitutionnel s'il était saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité sur le statut des gens du voyage, le groupe SRC avait déposé une proposition de loi, débattue en janvier 2011, pour abroger la législation actuelle. Elle a été rejetée au motif qu'une mission parlementaire allait bientôt remettre son rapport. C'est maintenant chose faite.

M. le rapporteur. Avis défavorable, car ces amendements sont des cavaliers législatifs et non des mesures de simplification. Je rappelle que la présente proposition de loi vise essentiellement à simplifier le fonctionnement de nos entreprises et les procédures économiques.

*La Commission **rejette** successivement les amendements CL 118, CL 120 et CL 119.*

*Elle **adopte** l'ensemble de la proposition de loi **modifiée**.*

*
* *

En conséquence, la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter la présente proposition de loi dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.