

Document mis
en distribution
le 8 juin 2004



N° 1635

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 2 juin 2004.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE
L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI (N° 1504)
habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

PAR M. Étienne BLANC,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. — LA POURSUITE DE LA POLITIQUE DE SIMPLIFICATION	8
A. UN CERCLE VERTUEUX DE SIMPLIFICATION DU DROIT	8
1. Une volonté politique affichée	8
a) <i>Des objectifs clairs</i>	9
b) <i>Des structures rénovées d'impulsion et de suivi : le COSA et la DUSA</i>	11
2. Une traduction législative et réglementaire ambitieuse	13
a) <i>La première loi d'habilitation du Gouvernement pour simplifier le droit</i>	13
b) <i>Les autres efforts de simplification</i>	21
B. UNE NOUVELLE ÉTAPE	24
1. L'approfondissement des simplifications engagées dans la première loi d'habilitation	24
a) <i>L'administration et ses relations avec les usagers</i>	25
b) <i>La justice</i>	25
c) <i>Le droit applicable aux collectivités locales</i>	26
d) <i>Le droit applicable aux entreprises</i>	27
e) <i>Le domaine sanitaire et social</i>	27
f) <i>Les professions réglementées</i>	28
g) <i>La codification et la ratification d'ordonnances</i>	28
2. L'élargissement du champ des simplifications	30
a) <i>L'agriculture</i>	30
b) <i>L'environnement</i>	31
c) <i>L'urbanisme, le logement et les transports</i>	31
d) <i>Le sport et la culture</i>	33
II. — LE CHOIX DE L'HABILITATION	34
A. DES CONDITIONS D'UTILISATION DE L'HABILITATION PRÉCISES	34
1. L'article 38 de la Constitution	34
2. Les précisions de la jurisprudence constitutionnelle	35
a) <i>L'encadrement de la loi d'habilitation</i>	35
b) <i>Les marges de manœuvre du législateur</i>	36
B. UNE PROCÉDURE ADAPTÉE À LA SIMPLIFICATION DU DROIT	37

EXAMEN DES ARTICLES	43
Chapitre premier – Mesures de simplification en faveur des usagers	43
<i>Article premier</i> : Amélioration de l'accès aux documents administratifs.....	43
<i>Article 2</i> : Harmonisation des règles de retrait des actes administratifs individuels.....	50
<i>Article 3</i> : Développement de l'administration électronique.....	54
<i>Article 4</i> : Simplification du droit de filiation.....	73
<i>Article 5</i> : Simplification du fonctionnement des tribunaux du contentieux de l'incapacité ...	83
<i>Article 6</i> : Modifications relatives à l'aide juridictionnelle.....	86
<i>Article 7</i> : Rationalisation du régime de protection du patrimoine culturel.....	93
<i>Article 8</i> : Mesures de simplification du droit funéraire, du droit relatif aux associations, aux compétences des maires d'Alsace-Moselle, à l'exercice de certaines professions réglementées, à la protection des mineurs accueillis temporairement hors du domicile parental et à la prestation de serment de certains professionnels.....	101
<i>Article 9</i> : Allègement de l'encadrement de la profession de colporteur ou de distributeur sur la voie publique.....	117
<i>Article 10</i> : Clarification des compétences dans l'organisation des élections régionales.....	117
<i>Article 11</i> : Déconcentration de la procédure d'interdiction d'exercer une activité d'enseignement des activités physiques et sportives.....	118
<i>Article 12</i> : Harmonisation des régimes d'aide personnelle au logement.....	120
<i>Article 13</i> : Clarification du régime des autorisations d'urbanisme.....	124
<i>Article 14</i> : Simplification des procédures de conventionnement des logements ayant bénéficié d'une aide de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.....	129
<i>Article 15</i> : Harmonisation des définitions légales de la notion de superficie.....	130
<i>Article 16</i> : Simplification du droit forestier.....	134
<i>Article 17</i> : Simplifications fiscales.....	139
<i>Article 18</i> : Allongement de la durée de validité des passeports délivrés à titre exceptionnel.	155
<i>Article 19</i> : Définition de la catégorie des « Français établis hors de France ».....	156
Chapitre II – Mesures de simplification en faveur des entreprises	157
<i>Article 20</i> : Prolongation de l'habilitation à substituer des régimes de déclaration aux régimes d'autorisation préalable.....	157
<i>Article 21</i> : Clarification du régime applicable aux commerçants et aux commissaires aux comptes.....	159
<i>Article 22</i> : Suppression de l'obligation de cotation et de paraphe de certains livres, registres et répertoires par le juge d'instance.....	168
<i>Article 23</i> : Modernisation de la profession d'architecte.....	169
<i>Article 24</i> : Modernisation du régime de la production cinématographique et audiovisuelle..	172
<i>Article 25</i> : Clarification du régime d'assurance obligatoire.....	175
<i>Article 26</i> : Harmonisation des procédures de diagnostics sanitaires des logements.....	179
<i>Article 27</i> : Simplification de la procédure de changement d'affectation des locaux.....	183
<i>Article 28</i> : Modernisation de la profession de géomètre-expert.....	186
<i>Article 29</i> : Harmonisation de l'accès à la profession de transporteur et adaptation de la procédure d'approbation des contrats types.....	188
<i>Article 30</i> : Diverses mesures de simplification concernant les animaux.....	190
<i>Article 31</i> : Simplification des régimes applicables à l'activité vitivinicole et aux produits bénéficiant d'une appellation d'origine.....	200
<i>Article 32</i> : Simplification de diverses procédures dans le domaine agricole et de la pêche..	203
<i>Article 33</i> : Simplification des régimes sociaux agricole et de la mer.....	210
<i>Article 34</i> : Simplification de la législation applicable en matière de police de l'eau, de police de la pêche et des milieux aquatiques.....	217

<i>Article 35</i> : Simplification des procédures applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement et en matière de déchets	228
<i>Article 36</i> : Renforcement de la sécurité juridique des cotisants dans leurs relations avec les organismes de recouvrement des cotisations et des contributions sociales.....	231
<i>Article 37</i> : Clarification et simplification des obligations à la charge des organismes prestataires d'actions de formation	237
Chapitre III – Mesures de modernisation de l'administration	243
<i>Article 38</i> Simplification du régime des groupements d'intérêt public.....	243
<i>Article 39</i> : Institution d'une possibilité d'audience à huis clos dans les juridictions administratives et visioconférence dans les juridictions administratives d'outre-mer	247
<i>Article 40</i> : Définition d'un taux fixe de compétence en dernier ressort des conseils de prud'hommes	250
<i>Article 41</i> : Simplification des règles de gestion des laboratoires publics	251
<i>Article 42</i> : Simplification et harmonisation des régimes d'enquêtes publiques	255
<i>Article 43</i> : Allègement des procédures de classement et de déclassement dans le domaine de la voirie routière et ferroviaire et des procédures d'élaboration et de révision des schémas de services collectifs	261
<i>Article 44</i> : Simplification des règles comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux.....	268
<i>Article 45</i> : Simplification et rationalisation du fonctionnement des juridictions financières .	275
<i>Article 46</i> : Prolongation du délai de l'habilitation relative au droit des marchés publics.....	285
<i>Article 47</i> : Rationalisation des procédures de consultation du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État et des comités techniques paritaires.....	291
Chapitre IV – Mesures de simplification et de réorganisation dans le domaine sanitaire et social	294
<i>Article 48</i> : Simplification et clarification dans le domaine de la sécurité sociale.....	294
<i>Article 49</i> : Simplification et clarification dans le domaine de l'action sociale.....	315
<i>Article 50</i> : Simplification et clarification dans le domaine de la santé.....	323
Chapitre V – Ratification d'ordonnances et habilitation du Gouvernement à procéder à l'adoption et à la rectification de la partie législative de codes	341
<i>Article 51</i> : Ratification d'ordonnances prises dans le cadre de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003	342
<i>Article 52</i> : Ratification d'ordonnances prises dans le cadre de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003	401
<i>Article 53</i> : Ratification de diverses ordonnances portant transposition de directives.....	401
<i>Article 54</i> : Ratification de l'ordonnance n° 2001-741 du 23 août 2001 portant transposition de directives communautaires et adaptation au droit communautaire en matière de droit de la consommation.....	446
<i>Article 55</i> : Modification du droit de la consommation et de la concurrence.....	446
<i>Article 56</i> : Adoption et modification de codes	453
<i>Article 57</i> : Adaptation de codes existants.....	465
<i>Article 58</i> : Prolongation de l'habilitation à l'adoption du code de l'organisation judiciaire ..	468
<i>Article 59</i> : Modification, actualisation et rectification du code minier.....	470
Chapitre VI – Dispositions finales	474
<i>Article 60</i> : Consultation des organes locaux des collectivités d'outre-mer sur les projets d'ordonnances	474
<i>Article 61</i> : Délais	476
<i>Titre</i>	479

TABLEAU COMPARATIF	475
AMENDEMENT NON ADOPTE PAR LA COMMISSION	511
ANNEXE N° 1 : Textes cités dans les articles du projet de loi.....	513
ANNEXE N° 2 : Ordonnances de la première loi d'habilitation	673
ANNEXE N° 3 : Ordonnances de transposition du droit communautaire.....	743
ANNEXE N° 4 : Table de concordance du code du patrimoine	813
PERSONNES AUDITONNEES	823

MESDAMES, MESSIEURS,

Une première loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit a été promulguée le 2 juillet 2003. Moins d'un an après, ce projet de loi constitue la deuxième étape de la politique de simplification législative, marquée par un champ plus vaste – il comporte deux fois plus d'articles que celui adopté l'an passé et les matières concernées sont plus diverses – et par des mesures plus nombreuses – près de deux cents – qui s'accompagnent de la création ou de la refonte de quatorze codes.

Si l'adage selon lequel « *nul n'est censé ignorer la loi* » est une obligation qui pèse traditionnellement sur le citoyen, elle ne doit pas exonérer le législateur de définir des normes lisibles, répondant ainsi à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi réaffirmé par le Conseil constitutionnel dans sa décision relative à la première loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit ⁽¹⁾. La poursuite de cet objectif assoit l'autorité de l'État, renforce la légitimité et l'efficacité de l'action publique.

On ne peut manquer de citer le Conseil d'État qui estime que : « *effet d'une précipitation excessive ou d'une mauvaise maîtrise des instruments juridiques, les lois adoptées sont souvent complexes et de qualité médiocre. De trop fréquentes difficultés lors de l'élaboration des textes pris pour leur application sont imputables à ces aléas des débats parlementaires.* » ⁽²⁾ Ces difficultés sont d'autant plus importantes que les projets de loi déposés ne sont pas exempts de défauts, et ce malgré leur passage préalable devant la Haute Juridiction.

Conformément à l'objectif d'intelligibilité de la loi, le Gouvernement s'est engagé, depuis 2002, dans un effort inédit de réexamen des règles de droit en vigueur pour en améliorer l'architecture, la lisibilité et assurer leur adéquation aux évolutions de la société. Cette entreprise permet de faciliter l'accès de nos concitoyens aux normes et donc de réhabiliter la loi comme instrument de régulation et de pacification des relations entre sujets de droit. Plus lisible, la règle est mieux acceptée. Mieux acceptée, elle est plus efficace.

L'ambition n'est pas mince. Certains, lors de l'examen du premier projet de loi de simplification, en ont critiqué la vanité, tout en mettant en doute la capacité du Gouvernement à prendre toutes les ordonnances prévues par ce premier projet dans le délai imparti. Or, force est de constater que les faits ont donné tort aux sceptiques. En effet, la très grande majorité des ordonnances qui devaient être prises à ce jour l'ont été et seront ratifiées dans le cadre du présent projet de loi.

(1) Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 1993, Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, *considérant* 5.

(2) Conseil d'État, Rapport public 2003, Paris, *La documentation française, Études et documents du Conseil d'État* n° 54, 2003, pages 81 et 82.

La réussite de la mise en œuvre de ce cercle vertueux appelle un approfondissement de ce processus et l'élargissement du champ des simplifications. Ce double mouvement doit bénéficier aux usagers – directement par le biais de simplification de leurs relations avec l'administration et indirectement par la prise en charge par l'administration de sa propre complexité – mais aussi aux gestionnaires des procédures – administrations et organismes –, qui verront ainsi leur marge de productivité globale augmenter.

Bien que le projet comporte quelques dispositions d'application directe – abrogation d'articles, ratification d'ordonnances –, on a de nouveau recours à l'habilitation du Gouvernement à prendre des ordonnances sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, méthode pragmatique validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision précitée. Tout comme dans la première loi de simplification du 2 juillet 2003, il s'agit de simplifier des règles existantes et non, comme cela a été pratiqué dans les lois d'habilitation du début des années 1980, d'engager des changements radicaux de politique, auxquels l'actuel Gouvernement réserve la procédure législative ordinaire.

I. — LA POURSUITE DE LA POLITIQUE DE SIMPLIFICATION

Si la politique de simplification plonge ses racines dans de nombreuses initiatives passées ⁽¹⁾, elle a connu, depuis le début de la présente législature, une accélération sans précédent caractérisée par la création d'un cercle vertueux : le législateur accorde une habilitation au Gouvernement pour qu'il prenne des ordonnances de simplification, qui sont elles-mêmes ratifiées dans le plus prochain projet de loi d'habilitation. Le présent projet de loi s'inscrit donc dans ce cycle en amplifiant le champ des réformes engagées dans la première loi d'habilitation pour simplifier le droit.

A. UN CERCLE VERTUEUX DE SIMPLIFICATION DU DROIT

L'objectif de simplification du droit, c'est-à-dire de promotion de sa lisibilité et de son accessibilité, a été clairement et maintes fois défini. Il a trouvé une traduction législative ambitieuse, non seulement dans les lois d'habilitation pour simplifier le droit, mais aussi par le biais de nombreux autres projets et propositions de loi examinés depuis le début de la législature et de modifications réglementaires.

1. Une volonté politique affichée

La simplification du droit a été à la fois l'objet de discours récurrents des plus hautes autorités de l'État et d'instructions précises données à l'administration par la voie de deux circulaires importantes d'août et de novembre 2003. Pour assurer l'impulsion et le suivi de cette politique, deux institutions ont été mises en place : le conseil d'orientation de la simplification administrative et la délégation aux usagers et aux simplifications administratives.

(1) *Pour un bilan, voir Étienne Blanc, Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi (n° 710) portant habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures de simplification et de codification du droit, Assemblée nationale, XI^e législature, document n° 752, 26 mars 2003, pages 11 à 15.*

a) Des objectifs clairs

Il n'est pas besoin de revenir sur les inconvénients que présente « *l'inflation normative* »⁽¹⁾. Mais la politique de simplification est une constante du programme de réforme mis en œuvre depuis le début de la législature.

Le Président de la République, à l'occasion des vœux des corps constitués, le 7 janvier 2004, l'a réaffirmé : « *Améliorer la qualité du service public, c'est (...) poursuivre sans relâche la simplification du droit et des formalités administratives. Au moment où nous nous apprêtons à célébrer le bicentenaire du code civil, nous devons faire de cette exigence une priorité. À force de complexité, c'est en effet l'efficacité de l'action administrative et l'égalité des Français devant la loi qui risquent de se trouver menacées. D'importantes mesures ont déjà été prises dans ce sens. Ce mouvement de simplification doit devenir permanent (...). La complexité de la législation peut se comprendre pour assurer la sécurité des salariés, des usagers de l'administration et des investisseurs. Mais il faut nous fixer des règles pour éviter que l'amoncellement des normes ne se retourne contre celles et ceux qu'elles sont chargées de protéger. Ce n'est pas aux usagers, particuliers ou entreprises, d'assumer toutes les subtilités de la machine réglementaire. L'administration doit s'organiser pour gérer au mieux les obligations multiples qui résultent de nos exigences sociales et juridiques.* »

Le Premier ministre, dès son discours de politique générale du 3 juillet 2002, l'a relevé : « *Je vous demanderai l'autorisation de légiférer par ordonnance pour simplifier nos législations dans un certain nombre de domaines qui ne toucheront pas aux équilibres fondamentaux de notre République, mais qui concernent la paperasse, qui concernent tous les ennuis et toutes les tracasseries qui font qu'aujourd'hui les acteurs sociaux, économiques sont transformés en bureaucrates alors que nous attendons qu'on puisse libérer leur énergie. Ces demandes-là sont des demandes qui sont formulées dans l'administration elle-même pour que les fonctionnaires eux-mêmes se consacrent aux tâches qui les passionnent, se consacrent aux services publics et fassent en sorte qu'ils aient le contact avec le citoyen, ce qu'ils nous demandent pour être finalement ces premiers militants de la République qu'est leur mission.* »

Il a confirmé cette orientation à l'occasion de son intervention devant l'assemblée générale du Mouvement des entreprises de France, le 14 janvier 2003 : « *tout ceci ajoute complexités sur complexités. Nous sommes, là, souvent responsables. Là, j'ai pris une décision : la simplification nous la ferons par ordonnances, de manière à ce que l'on puisse aller rapidement.* »

Ce cap a été confirmé lors de son discours de politique générale devant l'Assemblée nationale, le 5 avril dernier : « *La vérité, c'est que des lois dogmatiques et des réglementations tatillonnes et souvent bureaucratiques ont pénalisé l'économie de notre pays. (...) La France – il faut le dire ! – fait confiance à ses entreprises, les encourage, les soutient pour qu'elles investissent et créent encore davantage d'emplois. (...) c'est le sens, enfin, du travail de simplification et d'allègement des formalités que nous poursuivrons pour lever un à un les obstacles à l'activité et à l'emploi.* »

(1) Étienne Blanc, op. cit., pages 7 à 10.

Ces discours ont trouvé un premier prolongement dans l'édition de deux circulaires à l'attention de l'administration, la première en date du 26 août 2003 relative à la maîtrise de l'inflation normative et sur l'amélioration de la qualité de la réglementation, la seconde en date du 30 septembre 2003 relative à la qualité de la réglementation venant compléter et préciser la première. Ces instructions sont pensées en complément du travail législatif de simplification, l'objectif global étant d'éviter « *une dévaluation de la règle de droit, qui fragilise l'autorité de l'État* », étant souligné, par ailleurs, que « *l'excès de réglementation a un coût* ».

Les principes dégagés par les travaux réalisés par le groupe de travail interministériel présidé par M. Dieudonné Mandelkern ⁽¹⁾ constituent de ce point de vue une référence revendiquée dans la première circulaire précitée : « *proportionnalité entre l'objet poursuivi par la réglementation et l'importance des contraintes imposées ; confiance dans le comportement des usagers, devant conduire à alléger la production de justificatifs ; adaptabilité du texte pour prendre en compte les exigences de l'équité ; stabilité minimale dans le temps de la réglementation ; examen périodique permettant d'identifier les dispositions devenues obsolètes ; souci de clarté et d'accessibilité pour l'utilisateur ; engagement de consultation des usagers et/ou des services de mise en œuvre avant l'adoption de nouvelles règles ; développement d'indicateurs reflétant la qualité de la réglementation.* »

Un haut fonctionnaire chargé de la qualité de la réglementation doit être désigné dans chaque département ministériel en vertu de la circulaire du 26 août 2003. Il doit veiller également au bon déroulement des éventuels travaux de codification, animer la simplification de la réglementation et rechercher les dispositions obsolètes. Avant le 1^{er} mars 2004, les ministères devaient s'être dotés d'une charte de qualité élaborée avec le soutien et l'arbitrage du secrétaire général du Gouvernement et d'un membre du cabinet du Premier ministre.

Pour alléger les procédures, les projets de loi et de décret en Conseil d'État ne doivent plus systématiquement faire l'objet d'une étude d'impact, ce qui revient à suspendre en droit la circulaire du 26 janvier 1998 qui était, dans les faits, appliquée de manière formaliste. Seuls feront désormais l'objet d'une telle étude les projets pour lesquels elle paraît indispensable. La décision sera prise à l'occasion d'une réunion interministérielle présidée par le secrétaire général du Gouvernement. Un bilan de cette nouvelle procédure sera établi en septembre 2004.

Le contenu de la charte de qualité a été précisé par la circulaire du 30 septembre 2003 : présentation des instruments dont se dote chaque ministère pour acquérir une meilleure maîtrise de la réglementation qu'il produit ; orientations données aux services pour la recherche de substituts à la réglementation et pour alléger le poids de la réglementation ; mode d'association des administrés à l'élaboration de la réglementation ; procédures pour évaluer *a posteriori* la qualité des nouvelles réglementations ainsi que l'effectivité de leur respect ; programme de codification du ministère ; actions d'information et de formation au profit des personnels chargés de l'élaboration de la réglementation...

(1) Groupe de travail interministériel sur la qualité de la réglementation, présidé par Dieudonné Mandelkern, Rapport, 2002 ; voir également Bruno Lasserre, Pour une meilleure qualité de la réglementation, Paris, La documentation française, 2004.

Il est prévu, par ailleurs, que les décrets d'application des lois nouvelles feront l'objet d'une procédure particulière. Ainsi, une réunion interministérielle sera organisée dans les jours suivant la promulgation de chaque loi. Elle permettra d'effectuer le recensement des décrets nécessaires, d'apprécier ceux qui doivent faire l'objet d'une étude d'impact et d'arrêter un échéancier prévisionnel. Ce dernier devra être communiqué aux deux assemblées. Enfin, un groupe de travail sera chargé de proposer des indicateurs permettant de mieux apprécier le coût de la réglementation. Ce groupe bénéficiera de l'appui de la délégation aux usagers et aux simplifications administratives.

Le rapporteur insiste sur la nécessité de réfléchir, parallèlement, au flux de nouveaux textes qui, s'il n'est pas contrôlé, fait ressembler l'œuvre de simplification au supplice de Tantale.

b) Des structures rénovées d'impulsion et de suivi : le COSA et la DUSA

Outre les mesures prévues par les circulaires précitées d'août et septembre 2003, dans le cadre de la réorganisation des structures chargées de la réforme de l'État, la simplification a été placée au centre d'un nouveau dispositif structuré autour de deux organes : le conseil d'orientation de la simplification administrative (COSA), créé par l'article premier de la première loi d'habilitation du 2 juillet 2003, et la délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA).

— *Le conseil d'orientation de la simplification administrative (COSA)*

Chargé par la loi de formuler toute proposition pour simplifier la législation et la réglementation ainsi que les procédures, les structures et le langage administratifs, le COSA est composé, selon un schéma original inspiré du modèle italien⁽¹⁾, de trois députés, de trois sénateurs, d'un conseiller régional, d'un conseiller général, d'un maire ainsi que de six personnalités qualifiées. Son mode d'organisation a été précisé par le décret n° 2003-1099 du 20 novembre 2003.

Les membres du conseil d'orientation de la simplification administrative sont nommés, pour un mandat de cinq ans, par arrêté du Premier ministre. Les parlementaires sont désignés par le président de leur assemblée respective. Le conseiller régional, le conseiller général et le maire sont respectivement désignés par le président de l'Association des régions de France, le président de l'Assemblée des départements de France et le président de l'Association des maires de France. Les six personnalités qualifiées sont proposées conjointement par le ministre chargé de la réforme de l'État et le ministre chargé des petites et moyennes entreprises.

Dans le cadre fixé par la première loi d'habilitation, le conseil est saisi pour avis du programme annuel de simplification des formalités et des procédures administratives préparé par chaque ministre dans les conditions prévues à l'article premier du décret n° 98-1083 du 2 décembre 1998 relatif aux simplifications administratives. Il donne un avis au Premier ministre sur le rapport annuel adressé au Parlement en application de l'article 37 de la loi du 2 juillet 2003. Il peut être saisi pour avis par les ministres de toute mesure de simplification que

(1) Étienne Blanc, op. cit., pages 15, 16 et 31.

ceux-ci envisagent d'adopter, et notamment des projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions de simplification administrative.

En outre, le conseil adresse chaque année au Premier ministre un rapport public faisant notamment apparaître les conditions dans lesquelles ses avis, recommandations et propositions ont été pris en compte et les propositions de simplification sur lesquelles il souhaite attirer l'attention du Premier ministre. Pour exercer ses attributions, le COSA peut demander aux administrations de l'État ainsi qu'aux organismes chargés d'une mission de service public placés sous la tutelle de l'État communication de tout document utile à l'exercice de sa mission. Il peut également entendre les responsables de ces administrations et organismes, ainsi que des représentants de leurs administrés et usagers.

Ainsi, le conseil s'est substitué à l'ancienne commission pour les simplifications administratives (la COSA), mise en place par le décret du 2 décembre 1998 précité, dominée par l'administration et excluant les élus du processus de simplification. Plus politique dans sa composition, le conseil pourra plus facilement s'abstraire de choix purement administratifs.

— *La délégation aux usagers et aux simplifications administratives (DUSA)*

La DUSA a été créée par le décret n° 2003-141 du 12 février 2003 portant création de services interministériels pour la réforme de l'État. Placée auprès du ministre chargé de la réforme de l'État, elle succède d'une part à la commission pour les simplifications administratives (COSA) et d'autre part à la délégation interministérielle à la réforme de l'État (DIRE) pour les matières relatives aux usagers, à la qualité de service et à la qualité réglementaire.

La délégation coordonne la politique de simplification du droit, des procédures et des formalités administratives et concourt à la clarté et l'intelligibilité du langage administratif. Elle est associée aux travaux menés pour améliorer la qualité de la réglementation. Le délégué aux usagers et aux simplifications administratives exerce les fonctions de rapporteur général du COSA. Il assure la préparation de ses délibérations, assiste à ses réunions avec voix consultative et assure le suivi de ses avis et de ses propositions.

La délégation est également chargée de promouvoir les actions de qualité des services rendus aux usagers en mutualisant les expériences de terrain, en accordant un label aux administrations les plus performantes en matière de qualité de service. Les administrations de l'État lui adressent les projets de formulaires qu'elles élaborent, ainsi que ceux préparés par les organismes placés sous leur tutelle. La délégation veille à leur harmonisation, leur normalisation et leur simplification ; elle les enregistre et les répertorie après leur mise en service ; elle leur donne un numéro d'ordre centre d'enregistrement et de révision des formulaires administratifs (CERFA).

Enfin, conjointement avec la délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État et l'Agence pour le développement de l'administration électronique, elle établit un rapport annuel qui est rendu public.

2. Une traduction législative et réglementaire ambitieuse

a) La première loi d'habilitation du Gouvernement pour simplifier le droit

La loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit est caractérisée par son originalité et son ambition. Sa mise en œuvre répond également à ces deux caractéristiques.

— Une loi ambitieuse

La première loi d'habilitation puise son originalité dans l'ampleur de l'habilitation qu'elle accorde au Gouvernement. Elle a permis ainsi de résoudre une question qui se présentait jusqu'alors comme une aporie : comment réintroduire une certaine lisibilité dans un édifice juridique construit législature après législature, alors même que l'ordre du jour est concentré sur les réformes les plus urgentes ? Parce que cet édifice est complexe et souvent disparate, sa « remise en ordre » ne peut elle-même qu'apparaître compliquée et hétérogène.

Par construction, le champ des thèmes couverts par la première loi d'habilitation est vaste. Il est non seulement fait appel à la codification – cette procédure avait déjà été utilisée ⁽¹⁾ – mais aussi à un toilettage des lois elles-mêmes. Les dispositions peuvent être organisées en trois volets : des dispositions d'ordre général, s'appliquant à l'ensemble des sujets de droit ; des dispositions thématiques ; des mesures de codification et de transposition de textes communautaires.

Parmi les premières, on peut ranger les mesures de simplification de portée générale, destinées à faciliter la vie quotidienne des particuliers dans leurs relations avec les services publics, mais également la vie quotidienne de ces services publics. Ainsi, les démarches que les citoyens ont à effectuer auprès des administrations, qu'elles relèvent de l'État, des collectivités locales ou des organismes sociaux, sont allégées (généralisation du système de la déclaration sur l'honneur, transmission entre administrations des documents réclamés à l'utilisateur, délai de traitement, suppression de commissions administratives) (article 2). Le droit de timbre imposé aux requêtes devant les juridictions administratives est supprimé (article 3). Les règles tenant à la publicité et l'entrée en vigueur des normes sont clarifiées (article 4). Pour simplifier les rapports entre les administrations et les fournisseurs, de nouvelles formes de contrats entre personnes de droit public et personnes de droit privé doivent être mises en place (article 6).

En deuxième lieu, la première loi d'habilitation a procédé à de nombreuses habilitations par matière. La vie quotidienne est facilitée par la simplification de la preuve de la nationalité, notamment pour les Français nés à l'étranger (article 11), la rationalisation du fonctionnement des associations syndicales de propriétaires (article 12) et l'allègement des procédures de validation du permis de chasser et d'adjudication des droits de chasse (article 13). La fiscalité n'a pas été oubliée grâce à l'abrogation de dispositions devenues obsolètes et à l'allègement des modalités et des

(1) Loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 d'habilitation à l'adoption par ordonnances de la partie législative de certains codes (action sociale et familles, commerce, éducation, environnement, justice administrative, monétaire et financier, route, rural, santé publique).

procédures de recouvrement de l'impôt (article 7). Le droit des élections politiques (articles 16 à 18) et professionnelles (article 19) a été clarifié sur de nombreux points.

Les entreprises bénéficient également d'allègements importants. Ainsi, des régimes d'autorisation préalable pourront être remplacés par des régimes déclaratifs, sanctionnés par un contrôle renforcé (article 22), tandis que le système d'enquêtes auxquelles sont soumises les entreprises est rationalisé (article 23) et le dispositif des déclarations sociales simplifié (article 24), grâce en particulier à une harmonisation et à une réduction du nombre des régimes d'exonération de cotisations sociales et à la mise en place du « titre emploi simplifié ». Parallèlement, le droit des sociétés, et singulièrement celui applicable aux petites et moyennes entreprises, est aménagé de telle sorte que leurs règles de fonctionnement soient assouplies et facilitent leur développement (article 26). Le régime de nombreuses professions réglementées est rationalisé et allégé (article 27).

La première loi d'habilitation a également abordé le droit du travail (articles 14 et 25) et le secteur sanitaire et social (articles 15, 20 et 21) : harmonisation des définitions relatives aux effectifs et regroupement des seuils d'effectifs très proches, harmonisation des délais de licenciement, simplification de la procédure de demande de congés, harmonisation des dispositifs du chèque service et du titre de travail simplifié, facilitation des démarches des bénéficiaires de prestations sociales, rationalisation et coordination des divers documents d'organisation sanitaire, coopération entre établissements hospitaliers, allègement des procédures d'autorisation en matière d'équipements hospitaliers...

Enfin, la loi du 2 juillet 2003 a, d'une part, procédé à la ratification d'ordonnances portant transposition de directives communautaires et relatives à certains codes – de justice administrative, monétaire et financier, rural, de environnement – et, d'autre part, accordé une habilitation au Gouvernement pour modifier certains codes – code rural et code général des collectivités territoriales – ou bien pour en créer de nouveaux – codes du patrimoine, de la recherche, du tourisme, de l'organisation judiciaire, du secteur des métiers et de l'artisanat, du domaine public et du domaine privé des personnes publiques, de la défense.

— *Une mise en œuvre efficace*

Cette myriade de mesures aurait pu faire craindre qu'aucune ne soit suivie d'effets et que la politique de simplification ne s'enlise dans les bureaux de l'administration chargés de rédiger les ordonnances. La complexité protège en effet l'administration et lui permet d'exercer sur l'usager des pouvoirs que l'application de régimes juridiques simples et lisibles lui interdirait d'utiliser.

Or, la plupart des textes pour lesquels le Gouvernement bénéficie d'une habilitation jusqu'au 3 juillet 2004 ont été pris et peuvent donc faire l'objet d'une ratification dans le présent projet. Cette procédure ne concerne pas les textes qui ont été inclus directement dans une autre loi ou un autre projet de loi⁽¹⁾ ni les

(1) Les dispositions qui devaient faire l'objet d'une ordonnance sur le fondement de l'article 26 de la loi du 2 juillet 2003 et relatives au nantissement du fonds de commerce et du fonds artisanal ont été incluses dans l'article 3 de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique. Celles qui devaient être prises sur le fondement de l'article 28 relatives à la simplification des conditions de fonctionnement des collectivités territoriales et des autorités administratives et des procédures de transmission des actes des collectivités territoriales et des autorités administratives

ordonnances qui sont en cours de ratification par un autre projet de loi ⁽¹⁾. Depuis le 3 juillet 2003, vingt et une ordonnances ont été prises.

soumis au contrôle du représentant de l'État dans le département ont été insérées dans les articles 98 et suivants du projet de loi relatif aux responsabilités locales.

(1) Voir le V de l'article 3 du projet de loi relatif à la politique de santé publique .

LA MISE EN ŒUVRE DE LA PREMIÈRE LOI HABILITANT LE GOUVERNEMENT À SIMPLIFIER LE DROIT

Article Loi	Mesure de simplification	Date limite d'habilitation	Textes d'application et ordonnances	Date limite de dépôt du projet de ratification	Projet de loi de ratification
1	Création du Conseil d'orientation de la simplification administrative	Sans objet	décret n° 2003-1099 du 20 novembre 2003 Arrêté du 22 janvier 2004	Sans objet	Sans objet
2	Modification des règles des procédures administratives non contentieuses	03/07/04	En cours d'examen au Conseil d'État (simplification des démarches des usagers, changement d'adresse, suppression des commissions)	-	-
3	Suppression du droit de timbre applicable aux requêtes devant les juridictions administratives	03/07/04	Ordonnance n° 2003-1235 du 22 décembre 2003 relative à des mesures de simplification en matière fiscale et supprimant le droit de timbre devant les juridictions administratives (article 2)	22/03/04	S, 2003-04, n° 242, 17/03/04
4	Modification du régime de publicité des lois et des actes administratifs	03/07/04	Ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs	20/05/04	AN n° 1504, 17/03/04
5	Procédures qui régissant la commande publique	03/07/04	Prolongation de l'habilitation dans le présent projet de loi	-	-
6	Passation de nouvelles formes de contrats entre personnes publiques et privées et modification de la loi « MOP »	03/07/04	En cours d'examen au Conseil d'État	-	-
7	Modification du code général des impôts et du livre des procédures fiscales	03/07/04	Ordonnance n° 2003-1235 (articles premier, 3 à 6) Ordonnance n° 2004-281 du 25 mars 2004 relative à des mesures de simplification en matière fiscale (premier à 29)	22/03/04 25/06/04	S, 2003-04, n° 242 -
8	Suppression de la procédure d'affirmation de certains procès-verbaux	03/07/04	Ordonnance n° 2003-1216 du 18 décembre 2003 portant suppression de l'affirmation des procès-verbaux	18/03/04	AN n° 1501, 10/03/04
9	Suppression de l'instruction mixte à l'échelon central	03/07/04	Ordonnance n° 2003-902 du 19 septembre 2003 portant suppression de procédures administratives de concertation applicables à certains projets de travaux, d'aménagements et d'ouvrages de l'État et de ses établissements publics ainsi que des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics en relevant	19/11 2003	AN n° 1251, 26/11/03
10	Situation des délégués du Médiateur de la République	03/07/04	Ordonnance n° 2004-281 (article 30)	25/06/04	-
11	Précision des conditions d'établissement de la possession d'état de français	03/07/04	En cours d'examen au Conseil d'État	-	-
12	Actualisation et simplification des règles applicables aux associations syndicales de propriétaires régies par la loi du 21 juin 1865	03/07/04	En cours d'examen au Conseil d'État	-	-
13	- Délivrance et validation du permis de chasser - Adjudication du droit de chasse en forêt domaniale	03/07/04	- Ordonnance n° 2003-719 du 1 ^{er} août 2003 relative à la simplification de la validation du permis de chasser - Ordonnance n° 2003-1188 du 11 décembre 2003 relative à certaines modalités d'adjudication du droit de chasse	01/11 2003 11/03/04	AN n° 1167, 29/10/03 AN n° 1482 03/03/04

Article Loi	Mesure de simplification	Date limite d'habilitation	Textes d'application et ordonnances	Date limite de dépôt du projet de ratification	Projet de loi de ratification
14	Unification du contentieux concernant l'usage du chèque service	03/07/04	– Ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs – Décret du 9 février 2004	18/03/04	AN n° 1502, 10/03/04
15	Allègement des formalités en matière de prestations sociales 1° à 5° et 7° à 10° 6° Calcul du minimum vieillesse	03/07/04	– Ordonnance n° 2004-329 du 15 avril 2004 allégeant les formalités applicables à certaines prestations sociales – En cours d'examen au Conseil d'État	15/07/04 –	– –
16	Simplification de l'exercice du vote par procuration	03/07/04	Ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale	8/03/04	AN n° 1483, 03/03/04
17	Participation de tous les citoyens de l'Union européenne aux élections de 2004 au Parlement européen dans l'Europe élargie	03/07/04	Ordonnance n° 2003-1165	8/03/04	AN n° 1483
18	Modification des dispositions législatives applicables en matière électorale	03/07/04	Ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003	8/03/04	AN n° 1483
19	Modification des dispositions législatives applicables aux élections non politiques 1° Chambre de commerce et d'industrie 2° Conseils de prud'hommes 3° Mutualité sociale agricole 4° Tribunaux des baux ruraux	03/07/04	1° Ordonnance n° 2003-1067 du 12 novembre 2003 relative à l'élection des membres des chambres de commerce et d'industrie, à la prorogation des mandats des délégués consulaires et modifiant le code de commerce et Ordonnance n° 2004-328 du 15 avril 2004 relative à l'élection des délégués consulaires et des juges des tribunaux de commerce 2° En cours d'examen au Conseil d'État 3° Ordonnance n° 2004-141 du 12 février 2004 portant simplification des élections à la mutualité sociale agricole 4° En cours d'examen au Conseil d'État	12/02/04 25/07/04 – 02/05/04 –	S, 2003-04, n° 203, 05/02/04 – – AN n° 1587 05/05/04 –
20	Simplification des procédures de création d'établissements sociaux, médico-sociaux ou de services soumis à autorisation	03/07/04	Ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux soumis à autorisation	04/12/04	S, 2003-04, n° 89, 26/11/03
21	Simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé	03/07/04	Ordonnance n° 2003-850	04/12/04	S, 2003-04, n° 89
22	Remplacement des régimes d'autorisation préalable par des régimes déclaratifs auxquels sont soumises les entreprises	03/07/04	Prolongation de l'habilitation dans le présent projet de loi (article 20)	–	–

Article Loi	Mesure de simplification	Date limite d'habilitation	Textes d'application et ordonnances	Date limite de dépôt du projet de ratification	Projet de loi de ratification
23	Réduction du nombre d'enquêtes auprès des entreprises et des professionnels	03/07/04	Ordonnance n° 2004-280 du 25 mars 2004 relative aux simplifications en matière d'enquêtes statistiques	25/06/04	–
24	Allègement des formalités en matière de législation sociale et fiscale 1° Dispositifs d'allègement de cotisations sociales 2° Dispositif simplifié déclarations d'embauche et paiement des cotisations 3° Dispositif simplifié pour les bulletins de paie 4° Nombre des déclarations sociales et fiscales, aide aux très petites entreprises 5° Guichet unique travailleurs indépendants 6° Simplification calcul des cotisations sociales des indépendants 7° Intervention mutualisée des fonds d'action sociale pour le traitement des dossiers des travailleurs indépendants en difficulté 8° Guichet unique spectacle 9° Remboursement par l'État des cotisations dues pour la protection sociale des volontaires (code du service national)	03/07/04	1° Ordonnance n° 2003-1213 2° Ordonnance n° 2003-1213 3° En cours d'examen au Conseil d'État 4° Ordonnance n° 2003-1213 5° Reporté dans le présent projet de loi (article 48, 12°) 6° Ordonnance n° 2003-1213 7° Reporté dans le présent projet de loi (article 48, 12°) 8° Ordonnance n° 2003-1059 du 6 novembre 2003 relative aux mesures de simplification pour les emplois du spectacle et modifiant le code du travail 9° En préparation	18/03/04 – 18/03/04 – 18/03/04 – 06/02/04	AN n° 1502 – AN n° 1502 – – S, 2003-04, n° 181, 28/01/04 –
25	Allègement des formalités résultant de la législation relative au travail et à la formation professionnelle 1° à 9° Simplification du droit du travail (seuils d'effectifs, délais des procédures de licenciement, procédures relatives aux congés, registres, remplacement du chef d'entreprise, document d'évaluation des risques...) 10° Formation professionnelle des artisans 11° et 12° Obligations en matière de formation professionnelle 13° Associations et entreprises privées de service aux personnes à leur domicile 14° Abrogation de mesures obsolètes du code du travail 15° Titre emploi service 16° Régime juridique applicable au travail en temps	03/07/04	1° à 9° En cours d'examen au Conseil d'État 10° Ordonnance n° 2003-1213 (chapitre III) 11° et 12° En cours d'examen au Conseil d'État 13° En cours d'examen au Conseil d'État 14° En cours d'examen au Conseil d'État 15° Ordonnance n° 2003-1213 16° En cours d'examen au Conseil d'État	– 18/03/04 – – – – 18/03/04 –	– AN n° 1502, 10/03/04 – – – – AN n° 1502, 10/03/04 –

Article Loi	Mesure de simplification	Date limite d'habilitation	Textes d'application et ordonnances	Date limite de dépôt du projet de ratification	Projet de loi de ratification
	partagé 17° Mensualisation de la rémunération des heures supplémentaires		17° En préparation	-	-
26	Ordonnances relatives au droit du commerce 1° Nantissement du fonds de commerce et du fonds artisanal ; 2° Location-gérance 3° Coopératives de commerçants détaillants et aux coopératives d'artisans 4° Valeurs mobilières des sociétés commerciales 5° Société à responsabilité limitée 6° Droit pénal des affaires 7° Ventes en liquidation 8° Foires et salons, un régime de déclaration préalable 9° Marchés d'intérêt national 10° Droit de la concurrence	03/07/04	1° Loi n° 2003-721 du 1 ^{er} août 2003 pour l'initiative économique (article 3) 2° Ordonnance n° 2004-274 du 25 mars 2004 portant simplification du droit et des formalités pour les entreprises (article 10) 3° Ordonnance n° 2004-274 (articles premier à 9) 4° En cours d'examen au Conseil d'État 5° Ordonnance n° 2004-274 (articles 11 à 18) 6° Ordonnance n° 2004-274 (articles 19 à 23) 7° Ordonnance n° 2004-274 (articles 26, 28-I et 29) 8° Ordonnance n° 2004-274 (articles 27 et 28-II, 30 à 33) 9° Ordonnance n° 2004-274 (articles 34 à 43) 10° Ordonnance n° 2004-274 (articles 24 et 25)	- 25/06/04 25/06/04 - 25/06/04 25/06/04 25/06/04 25/06/04 25/06/04 25/06/04	- - - - - - - - - -
27	Modernisation et simplification de la législation applicable : - à l'entremise et à la gestion des immeubles et des fonds de commerce ; - simplification des conditions d'établissement et d'exercice des professions réglementées : agent de voyage exploitant forestier - simplification des conditions d'établissement et d'exercice des professions réglementées (d'expert-comptable, de coiffeur, de courtier de marchandises assermenté et de voyageur, représentant ou placier) et simplification de l'exercice des commerçants étrangers	03/07/04	- En cours d'examen au Conseil d'État - En cours d'examen au Conseil d'État • En cours d'examen au Conseil d'État • En cours d'examen au Conseil d'État - Ordonnance n° 2004-279 du 25 mars 2004 portant simplification et adaptation des conditions d'exercice de certaines activités professionnelles	- - - - 25/06/04	- - - -
28	Simplification des conditions de fonctionnement des collectivités territoriales et des autorités administratives et des procédures de transmission des actes des collectivités territoriales et des autorités administratives soumis au contrôle du représentant de l'État dans le département	03/07/04	Article intégré dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales (article 98) et transformé en dispositions directes en première lecture par le Sénat	-	-
29	Transmission des actes des établissements d'enseignement	03/07/04	Disposition déclassée par le Conseil d'État et attente d'un décret	-	-

Article Loi	Mesure de simplification	Date limite d'habilitation	Textes d'application et ordonnances	Date limite de dépôt du projet de ratification	Projet de loi de ratification
30	Ratification d'ordonnances portant transposition de directives communautaires	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet
31	Ratification de certains codes : – Code de justice administrative – Code monétaire et financier – Code rural (modifié) – Code de l'environnement (modifié)	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet
32	Adoption de la partie législative de certains codes : – Code rural – Code général des collectivités territoriales	03/01/04 03/01/04	– Ordonnance n° 2003-1187 du 11 2003 modifiant la partie Législative du code rural – Ordonnance n° 2003-1212 du 18 décembre 2003 modifiant la partie Législative du code général des collectivités territoriales	11/03/04 18/03/04	AN n° 1482, 03/03/04 AN n° 1500, 10/03/04
33	– Code du patrimoine – Code de la recherche – Code du tourisme – Code de l'organisation judiciaire	03/07/04 03/07/04 03/01/05 03/01/05	– Ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004 relative à la partie législative du code du patrimoine – En cours d'examen au Conseil d'État – En préparation – Prolongation habilitation dans le présent projet de loi	20/05/04 – – –	S, 2003-04, n° 310, 12/05/04 – – –
34	– Organisation du secteur des métiers et de l'artisanat – Domaine public et du domaine privé – Code de la défense – Code monétaire et financier	03/01/05 03/01/05 03/01/05 03/01/05	– En préparation – En préparation – En préparation – En préparation	– – – –	– – – –
35	Délais d'habilitation	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet
36	Cet article rend applicable le projet de loi à l'outre-mer	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet
37	Rapport au Gouvernement	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet

Manquent à l'appel les nouveaux codes de la recherche, du tourisme, de l'organisation judiciaire, du secteur des métiers et de l'artisanat, du domaine public et du domaine privé des personnes publiques, de la défense. Or, il convient de rappeler à ce propos que le Gouvernement, compte tenu de la difficulté de l'exercice, bénéficie d'une habilitation jusqu'au 1^{er} janvier 2005.

b) Les autres efforts de simplification

La première loi d'habilitation n'a pas concentré tous les efforts de simplification entrepris par les pouvoirs publics. En effet, de nombreuses réformes ont également été gouvernées par ce souci, au niveau législatif comme au niveau réglementaire.

— Des simplifications législatives

La loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 **pour l'initiative économique** comporte plusieurs mesures destinées à simplifier les démarches des créateurs d'entreprise (articles premier à 14) et le passage du statut de salarié à celui d'entrepreneur (articles 15 à 23).

Il sera désormais possible de constituer une société à responsabilité limitée en un jour grâce au récépissé de création d'entreprise et à la déclaration d'entreprise par internet. Le capital social de la société sera librement fixé par son créateur qui pourra domicilier l'entreprise à son domicile pendant les cinq premières années de son activité. Par ailleurs, l'entrepreneur individuel pourra réduire sa prise de risque en déclarant soustraire, sous certaines conditions, son habitation principale à d'éventuelles poursuites de ses créanciers. Par ailleurs, le salarié-créateur sera exonéré des cotisations sociales au titre de son activité de non-salarié pendant un an. Pour disposer du temps nécessaire à son projet, il aura le droit de travailler à temps partiel. L'exercice d'activités occasionnelles ou saisonnières sera facilité par le calcul des cotisations sociales au prorata de l'activité effective. Pour assurer sa formation et évaluer les chances de son projet, le salarié pourra bénéficier d'un « contrat d'accompagnement à la création d'une activité économique ». Enfin, le salarié-créateur ne pourra se voir opposer une clause d'exclusivité par son employeur pendant la première année de son projet.

En outre, la loi n° 2004-237 du 18 mars 2004 portant habilitation du Gouvernement à **transposer, par ordonnance, des directives communautaires** et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire, s'inscrit dans une série de lois similaires destinées à permettre une transposition du droit communautaire ou une adaptation du droit outre-mer⁽¹⁾ sans pour autant alourdir l'ordre du jour, selon une démarche proche de celle adoptée dans le cadre du présent projet.

(1) Par exemple, loi n° 2001-1 du 3 janvier 2001 portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire ou loi n° 2001-503 du 12 juin 2001 portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer.

La même volonté de simplifier a motivé la **réforme du divorce**, adoptée définitivement le 12 mai 2004⁽¹⁾. Le garde des sceaux, lors de son intervention devant l'Assemblée nationale, le mardi 13 avril dernier, a ainsi relevé que « *le deuxième objectif visé par le projet est la simplification de la procédure. Indépendamment de l'allègement du divorce par consentement mutuel, deux points méritent d'être relevés. D'une part, le projet institue un tronc commun de procédure qui permettra aux époux de saisir le juge sans avoir à indiquer le fondement juridique de leur demande. En effet, l'enjeu à ce stade n'est pas de définir la cause du divorce ou les responsabilités de l'un ou de l'autre dans la séparation. Il est, au contraire, de faciliter l'accès au juge afin que des mesures provisoires puissent être rapidement prises pour organiser la vie des époux et des enfants, tout en ménageant les chances de rapprochement des parties. D'autre part, le projet institue un mécanisme simplifié pour prendre en compte les accords des parties.* »

Dans le même sens de la simplification, la proposition de loi tendant à supprimer les **limites d'âge pour les concours de la fonction publique**⁽²⁾, initiée par notre collègue Serge Poignant et adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture le 15 avril dernier, a, notamment, pour objectif de rapprocher les règles applicables aux différentes catégories de fonction publique (État, collectivités territoriales, établissements hospitaliers).

Le Gouvernement a encore poursuivi, à travers le projet de loi relatif au **développement des territoires ruraux**, adopté en première lecture par le Sénat, le 13 mai 2004, son effort de simplification du droit. À cette fin, le texte porte de très nombreuses modifications du code rural et du code forestier, qui vont dans le sens d'une plus grande clarté. Dans le sens de la simplification, il faut citer également diverses mesures en faveur des exploitations agricoles telles que l'exonération de cotisations sociales de la dotation « jeunes agriculteurs » (article 4), ainsi que l'assouplissement des pratiques d'assolement en commun.

L'article 10 du projet de loi consacre l'harmonisation et la simplification du statut économique et fiscal des activités de la filière équine. L'article 10 ter tend à exonérer de la procédure d'agrément préalable et à soumettre à une procédure de déclaration simplifiée les unités de production d'huile végétale qui n'ont pas pour objet principal la production de carburant ou de combustible, en modifiant en conséquence l'article L. 265 bis A du code des douanes. L'article 14 vise à prendre en compte l'augmentation du nombre des personnes pluriactives, simplifiant les règles du régime social des pluriactifs non salariés.

Ce projet de loi, dans son article 23, rationalise les procédures d'aménagement foncier, qui passent de huit à trois. Cette rationalisation entraîne également, dans l'article 24 du projet, la suppression de la commission nationale d'aménagement foncier, dans la logique de la politique de suppression des commissions engagée sur le fondement du 3° de l'article 2 de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 précitée. L'article 29 simplifie les conditions d'échanges et cessions d'immeubles ruraux. L'article 30 permet d'alléger la procédure de mise en valeur

(1) Loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce.

(2) Serge Poignant, Proposition de loi tendant à supprimer les limites d'âge pour les concours de la fonction publique, Assemblée nationale, XI^e législature, n° 1137, 15 octobre 2003.

des terres incultes, en supprimant l'avis de la commission départementale d'aménagement foncier.

L'article 44 vise à maintenir et à développer les pratiques pastorales dans les zones où elles existent, par une adaptation des dispositions législatives en vigueur. Il tend ainsi à simplifier les procédures et à inciter les exploitants d'espaces pastoraux à recourir aux outils spécifiques qui s'offrent à eux. L'article 54 simplifie les procédures applicables aux établissements accueillant des animaux d'espèces non domestiques.

Plusieurs mesures, figurant dans les articles 56 à 58 du projet, visent à simplifier la pratique de la chasse, dans la logique de l'ordonnance n° 2003-719 du 1^{er} août 2003 relative à la simplification de la validation du permis de chasser et de l'ordonnance n° 2003-1188 du 11 décembre 2003 relative à certaines modalités d'adjudication du droit de chasse. L'article 64 simplifie les définitions actuelles des unités touristiques nouvelles régies par les articles L. 145-9 et suivants du code de l'urbanisme.

Cette multiplication des mesures de simplification législative s'est accompagnée, parallèlement, d'importantes modifications réglementaires ayant également pour objet de simplifier les procédures administratives.

— *Des simplifications réglementaires*

La fortune réglementaire de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 précitée, prévoyant que le silence gardé par l'administration pendant deux mois vaut décision implicite d'acceptation, est emblématique de la politique de simplification des relations entre les citoyens et l'administration. À titre d'illustration, on peut citer le décret n° 2000-1064 du 30 octobre 2000 modifiant le décret n° 83-204 du 15 mars 1983 et le décret n° 93-1001 du 9 août 1993 et relatif aux groupements d'intérêt public constitués en application de l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982, le décret n° 2001-1227 du 19 décembre 2001 pris en application de l'article L. 423 du code de l'éducation et relatif aux groupements d'intérêt public créés en vue de favoriser l'innovation et le transfert de technologie ou encore le décret n° 2002-1285 du 24 octobre 2002 portant application des dispositions de l'article 27 du code de l'industrie cinématographique et relatif aux formules d'accès au cinéma donnant droit à des entrées multiples.

Ce processus a pris une nouvelle ampleur avec la publication récente du décret n° 2003-1264 du 23 décembre 2003 pris pour l'application au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie de l'article 21 de la loi du 12 avril 2000 et du décret n° 2004-80 du 22 janvier 2004 pris pour l'application au ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales de cette même disposition.

On pourrait multiplier les exemples dans les secteurs les plus variés. Le décret n° 2003-1377 du 31 décembre 2003 relatif à l'inscription au registre des Français établis hors de France allège les formalités à accomplir, notamment les éléments de preuve exigés des Français venant s'immatriculer sont limités à l'essentiel (identité, résidence, nationalité) ; les modalités pratiques sont assouplies :

possibilité de téléinscription, d'inscription groupée (par un employeur par exemple), d'inscription avant le départ.

Le décret n° 2003-801 du 26 août 2003 institue une dispense de versement de cotisations de sécurité sociale pour les étudiants boursiers. Auparavant, ces étudiants devaient verser leurs cotisations, qui étaient ensuite remboursées lors de la confirmation d'accord de la bourse ; 500 000 étudiants sont concernés par cette simplification qui est entrée en vigueur à l'occasion de la rentrée universitaire 2003-2004.

Le décret n° 2003-403 du 29 avril 2003 a assuré la simplification des demandes d'exonération de taxe d'apprentissage, tandis que le décret n° 2003-1388 du 31 décembre 2003 relatif au recouvrement de la taxe sur les salaires simplifie le dispositif existant, en instaurant un régime annuel de paiement pour les employeurs versant moins de 1 000 euros de taxe. Au total, l'ensemble des mesures prises pour cette taxe permettra de supprimer 440 000 formulaires et d'éviter la saisie de 230 000 moyens de paiement par les services.

Le décret n° 2003-62 du 17 janvier 2003 modifiant le décret du 29 juillet 1927 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie, ayant substitué une procédure de déclaration à une procédure d'autorisation pour la mise sous tension des lignes électriques, représente à la fois un gain de temps pour les maîtres d'ouvrage et une amélioration de la sécurité juridique, dans la mesure où le régime antérieur d'autorisation coexistait avec un régime d'autorisation implicite. Le décret n° 2003-100 du 5 février 2003 portant modification du décret n° 2000-456 du 29 mai 2000 relatif à l'éligibilité des consommateurs d'électricité et portant application de l'article 22 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité a remplacé l'obligation de déclaration annuelle des consommateurs d'électricité éligibles par une déclaration triennale, le consommateur étant reconnu éligible pour une période de trois ans, *etc.*

B. UNE NOUVELLE ÉTAPE

La variété des mesures proposées – c'était vrai dans le premier projet de loi d'habilitation, c'est encore plus vrai dans le deuxième – peut être analysée à l'aune de deux critères : le public concerné (les citoyens, les entreprises, les collectivités territoriales, l'administration elle-même) et le domaine abordé (santé et protection sociale, logement, agriculture, organisation administrative...). Sur le fondement de ces deux critères, deux catégories de dispositions du présent projet peuvent être distinguées : celles qui se situent dans le prolongement de la première loi d'habilitation et celles qui abordent un champ nouveau de simplification.

1. L'approfondissement des simplifications engagées dans la première loi d'habilitation

De nombreux champs couverts par la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 sont réinvestis par le projet de loi. C'est le cas de l'administration et de ses relations avec les usagers, de la justice, du droit applicable aux collectivités locales et de celui

applicable aux entreprises, de la protection sociale et de la santé, de la réglementation de certains professions et, enfin, de la codification et de la ratification d'ordonnances.

a) L'administration et ses relations avec les usagers

Comme c'était le cas dans la loi d'habilitation du 2 juillet 2003, une partie très importante du projet de loi est consacrée à la simplification des relations de l'administration avec les usagers et à la modernisation des procédures et des structures administratives.

Parmi les mesures favorables à l'amélioration des relations entre l'administration et les citoyens, il convient de ranger les dispositions relatives à l'accès aux documents administratifs (**article premier**), à l'harmonisation des règles de retrait des actes administratifs individuels (**article 2**), au développement de l'administration électronique, grâce à la mise en place d'un référentiel général de sécurité dénommé « Politique de référencement intersectoriel de sécurité », à la création d'un service unique de déclaration en ligne de changement d'adresse, d'un système d'accès personnalisé à l'ensemble des services administratifs « dématérialisés » et à l'octroi d'une base légale à la signature électronique dans quelques cas précis, tels que la promulgation des lois ou la signature des décrets et arrêtés (**article 3**), mais aussi l'allongement de la durée de validité des passeports délivrés à titre exceptionnel (**article 18**) ou encore l'harmonisation de la définition de la catégorie des « Français établis hors de France » (**article 19**).

Une nouvelle vague de simplifications fiscales est également prévue, ce qui permettra de simplifier les démarches des usagers en allégeant, supprimant ou dématérialisant des formalités, ainsi que les modalités de recouvrement de l'impôt et les règles régissant le contentieux du recouvrement. Il est proposé de modifier le régime de pénalités, les procédures de déclaration, de collecte et de contrôle de la taxe d'apprentissage – on passerait d'un système de contrôle *a priori* à un contrôle *a posteriori* – ou encore de permettre au contribuable de se prévaloir de la doctrine et des décisions de l'administration dans le domaine des droits perçus par les douanes selon la procédure du rescrit (**article 17**).

Parmi les mesures destinées à moderniser les structures et les procédures administratives, le projet de loi propose d'abord de prolonger, compte tenu de la difficulté de la matière, l'habilitation accordée au Gouvernement dans l'article 22 de la loi du 2 juillet 2003 aux fins de substituer aux autorisations préalables des mécanismes de simple déclaration (**article 20**). Il propose ensuite de simplifier le régime des groupements d'intérêt public (**article 28**), les règles de gestion des laboratoires publics (**article 41**), les procédures d'enquêtes publiques (**article 42**), de moderniser le fonctionnement des juridictions financières (**article 45**) et, enfin, de rationaliser les procédures de consultation du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État et des comités techniques paritaires (**article 47**).

b) La justice

La première loi d'habilitation comportait peu de mesures dans le domaine de la justice. Les propositions qui sont faites dans le projet de loi sont plus

substantielles. Elles concernent au premier chef, d'une part, la simplification du droit de la filiation (**article 4**), dans le but de supprimer la distinction entre filiations légitime et naturelle, de promouvoir l'établissement volontaire précoce et sûr du lien de filiation, d'unifier le régime des preuves scientifiques et le régime contentieux des modes d'établissement judiciaire de la filiation, et, d'autre part, l'amélioration de l'accès à l'aide juridictionnelle (**article 6**), aux fins, notamment, de substituer la notion de revenu fiscal de référence, ou de revenu déclaré, à celle de ressources, pour l'attribution de cette aide, ou encore de réformer les voies de recours contre les décisions prises par les bureaux d'aide juridictionnelle et de simplifier la procédure de renonciation par l'avocat et la rétribution de sa mission.

Les modifications proposées touchent également le fonctionnement des tribunaux de l'incapacité (**article 5**), l'allègement de certaines tâches des juges d'instance (**article 28**), mais aussi l'institution d'une possibilité d'audience à huis clos dans les juridictions administratives et de visioconférence dans les juridictions administratives outre-mer (**article 39**) et la définition d'un taux fixe de compétence en dernier ressort des conseils de prud'hommes (**article 40**). Enfin, il convient de mentionner la prolongation de l'habilitation accordée pour adopter la partie législative du code de l'organisation judiciaire, dont les travaux d'élaboration ont pris du retard (**article 58**).

c) Le droit applicable aux collectivités locales

Le droit applicable aux collectivités locales est l'un des plus mouvants qui soient. Le code général des collectivités territoriales est très régulièrement modifié. L'approfondissement de la décentralisation accentue, par nature, ce mouvement. La volonté de simplification s'avère donc, dans ce domaine, particulièrement justifiée.

La première loi d'habilitation, dans ses articles 28 et 29, a amorcé le travail de simplification en engageant le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes mesures nécessaires pour développer l'utilisation des technologies de l'information afin de simplifier les conditions de fonctionnement des collectivités territoriales et des autorités administratives et les procédures de transmission des actes des collectivités territoriales et des autorités administratives soumis au contrôle du représentant de l'État dans le département, ainsi qu'à prendre toutes mesures pour simplifier et alléger le régime d'entrée en vigueur, de transmission et de contrôle des actes des autorités des établissements publics locaux d'enseignement.

Le projet de loi propose quant à lui des mesures de simplification du droit funéraire, du droit relatif aux associations, aux compétences des maires d'Alsace-Moselle, à l'exercice de certaines professions réglementées, à la protection des mineurs accueillis temporairement hors du domicile parental et à la prestation de serment de certains professionnels (**article 8**). Il tend à clarifier les compétences dans l'organisation des élections régionales (**article 10**).

Il prévoit la simplification des règles comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux sur plusieurs points : pluriannualité, règles de provisionnement, maquettes budgétaires, affectation des résultats de certains établissements publics locaux, fonctionnement des régies municipales (**article 44**).

d) Le droit applicable aux entreprises

Comme dans la première loi d'habilitation, le projet de loi propose des modifications du droit de la consommation et de la concurrence, afin de donner aux services chargés de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes la faculté de proposer, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, un règlement transactionnel aux auteurs de contraventions aux règles du code de commerce et du code de la consommation, d'harmoniser et d'adapter à la gravité des infractions les pouvoirs d'enquête du code de la consommation pour la recherche et la constatation des infractions touchant aux intérêts économiques des consommateurs, mais aussi de conforter le ministre chargé de l'économie, pour ses attributions en matière de concurrence, dans son rôle d'autorité de régulation en la matière et d'alléger les contraintes de calendrier pesant actuellement sur les opérations de concentration (**article 55**).

Il est demandé, par ailleurs, compte tenu du retard pris dans l'élaboration du droit communautaire en la matière, une prolongation du délai d'habilitation pour la transposition des directives relatives aux marchés publics (**article 46**). De manière plus ponctuelle, le projet de loi prévoit la clarification et la simplification des obligations à la charge des organismes prestataires d'actions de formation (**article 37**).

e) Le domaine sanitaire et social

La première loi d'habilitation comportait de nombreuses mesures dans le domaine sanitaire et social (**articles 15, 20, 21 et 24**). Le présent projet de loi s'inscrit dans la continuité de ces mesures, tout en excluant, conformément aux engagements du Président de la République et du Premier ministre, le domaine de l'assurance maladie.

Il offre un renforcement de la sécurité juridique des cotisants dans leurs relations avec les organismes de recouvrement des cotisations et des contributions sociales (**article 36**). Dans ce cadre, il convient également de rappeler la simplification du régime social agricole (**article 33**). Plus largement, il propose des simplifications dans le domaine de l'organisation de la protection sociale, des mesures qui concernent les régimes eux-mêmes et organise enfin la création d'un régime unique des travailleurs indépendants non agricoles (**article 48**), dans la logique de la mise en place d'un guichet social unique mentionnée dans la première loi d'habilitation.

Il est ainsi prévu, notamment, de simplifier et d'alléger les règles applicables aux relations entre l'État et les caisses et organismes concourant à la protection sociale et aux procédures d'extension et d'élargissement des accords conclus par les organisations syndicales et professionnelles en matière de prévoyance et de retraite complémentaire, mais aussi de supprimer les procédures redondantes dans la mise en œuvre des actions expérimentales de caractère médical et social, de simplifier les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et au financement des fonds gérés par les caisses de sécurité sociale, ainsi que les procédures d'indemnisation et le fonctionnement du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante.

Les procédures d'admission à l'aide sociale, par la suppression des commissions d'admission à l'aide sociale, seront simplifiées, de même que les régimes d'autorisation et d'habilitation des établissements et services sociaux et médico-sociaux et des activités d'accueil familial des personnes âgées et handicapées. Les règles de fonctionnement et de contrôle de ces établissements seront adaptées ainsi que les modalités de tarification qui leur sont applicables (**article 49**).

La loi d'habilitation du 2 juillet 2003 a vu, dans le domaine sanitaire, le lancement du plan « Hôpital 2007 ». Le projet de loi poursuit l'initiative, de façon à réformer les règles de fonctionnement des établissements publics de santé, les règles et les modes d'organisation budgétaires et comptables ainsi que les règles de gestion des établissements de santé, à adapter et aménager les compétences des agences régionales de l'hospitalisation en ces matières et à réformer les règles de gestion des directeurs de ces établissements et des praticiens hospitaliers. Il est également prévu d'unifier et clarifier la compétence des juridictions en matière d'allocation des ressources des établissements de santé, de préciser les dispositions relatives aux différents établissements publics nationaux à caractère sanitaire et de simplifier l'organisation et le fonctionnement des ordres professionnels des professions de santé ainsi que le régime de certaines professions réglementées encadrées par le code de la santé publique (**article 50**).

f) Les professions réglementées

La loi d'habilitation du 2 juillet 2003 a organisé la simplification du régime de nombreuses professions ou fonctions réglementées : agent de voyage, expert-comptable, coiffeur, courtier de marchandises assermenté, exploitant forestier, voyageur, représentant ou placier, commerçant étranger, praticien hospitalier, professionnels de santé et vétérinaires. La loi n° 2004-130 du 11 février 2004 réformant le statut de certaines professions judiciaires ou juridiques, des experts judiciaires, des conseils en propriété industrielle et des experts en ventes aux enchères publiques a entrepris le même effort pour les avocats, les experts judiciaires et les greffiers des tribunaux de commerce.

Le présent projet suit le même objectif et ouvre la simplification du régime de nombreuses autres professions : courtier en vins, commerçant ambulant, contrôleur des caisses des congés payés (**article 8**), colporteur ou distributeur sur la voie publique (**article 9**), commerçant et commissaire aux comptes (**article 21**), architecte (**article 23**), géomètre-expert (**article 28**), transporteur (**article 29**), professionnels de santé, psychologue et assistant de service social, pharmacien (**article 50**).

g) La codification et la ratification d'ordonnances

— La codification

Pour que l'instabilité du droit objectif ne porte pas atteinte aux droits subjectifs, la codification joue un rôle déterminant dans l'accès au droit, voire, lorsqu'elle est suivie ou s'accompagne d'une remise en ordre, dans sa clarification. Elle a fait ses preuves. Selon le Conseil constitutionnel, dans sa

décision n° 99-421 DC en date du 16 décembre 1999 sur la loi autorisant le Gouvernement à procéder par ordonnance à l'adoption de la partie législative de certains codes, l'achèvement des codes est une finalité qui *« répond au demeurant à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'en effet l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen et la "garantie des droits" requise par son article 16 pourraient ne pas être effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des normes qui leur sont applicables »*.

Pour atteindre ces objectifs, deux voies sont possibles : d'une part, la mise à jour des textes au regard des principes constitutionnels et du droit européen en distinguant les textes toujours en vigueur de ceux qui ont été abrogés implicitement et en décelant au sein de ces derniers les ambiguïtés et les contradictions – c'est la codification à droit constant – et, d'autre part, la modernisation du droit – c'est la codification à droit « non constant », procédure validée par le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾. La première ouvre le chemin à la seconde. Sans qu'il soit besoin de faire un éloge convenu de la codification, il faut admettre ses avantages sans en méconnaître les défauts.

La première loi d'habilitation du 2 juillet 2003 comporte de nombreuses mesures de codification (**articles 31 à 34**). Le Président de la République en a rappelé l'importance, à l'occasion du colloque organisé à la Sorbonne pour le bicentenaire du code civil, le 11 mars 2004 : *« codifier, c'est refuser l'empilement passif des textes. C'est faire le choix d'une norme qui n'est pas la cristallisation de privilèges ou de rapports de force hérités du passé, mais la traduction juridique de valeurs où tout le corps social peut se retrouver. (...) En achevant la codification de notre droit, nous devons continuer à réduire le poids d'obligations procédurales encore trop nombreuses. C'est un axe essentiel de la réforme de l'État. Une nouvelle loi d'habilitation à simplifier le droit sera présentée au Conseil des ministres dès la semaine prochaine, afin de raccourcir ou de supprimer de nombreuses procédures administratives et de renforcer la sécurité juridique des particuliers et des entreprises, notamment dans le domaine fiscal. C'est indispensable pour permettre aux Français de mieux connaître leurs droits et leurs obligations, mais aussi pour améliorer l'efficacité de l'action administrative, rendre notre économie plus performante et améliorer le fonctionnement de notre organisation judiciaire. »*

Le présent projet approfondit, en effet, ce mouvement : adoption des codes de l'administration, de la commande publique, de la fonction publique, du sport et des transports, adaptation du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et du code de justice militaire, achèvement de la partie législative du code rural (**article 56**), adaptation du code de l'action sociale et des familles du code de la santé publique, du code de la sécurité sociale et du code du travail (**article 57**), prolongation de l'habilitation à adopter le code de l'organisation judiciaire et modifications d'autres codes induites par la refonte de ce code (**article 58**) et, enfin, modification, actualisation et rectification du code minier (**article 59**). Pour plus de clarté, la Commission a souhaité rassembler dans un premier article les habilitations à codifier à droit constant et, dans un second article, les habilitations à codifier à droit non constant.

(1) Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, *considérant 29*.

— *La ratification d'ordonnances*

Pour revêtir une valeur législative, les ordonnances prises par le Gouvernement sur le fondement de l'article 38 de la Constitution doivent être ratifiées par le Parlement, explicitement ou implicitement⁽¹⁾. Ainsi, le projet de loi procède à la ratification explicite d'ordonnances prises dans le cadre de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 (**articles 51, 52 et 53**), mais aussi d'ordonnances portant transposition de directives communautaires relatives au droit de la consommation, au contrôle des denrées alimentaires, à l'enseignement supérieur, à la protection contre les rayonnements ionisants, aux médicaments vétérinaires, aux dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* (**articles 53 et 54**).

Pour une plus grande lisibilité et sécurité juridique, la Commission a souhaité ratifier, dans un premier article, l'ensemble des ordonnances prises sur le fondement de la première loi d'habilitation à simplifier le droit et, dans un second, l'ensemble des ordonnances portant transposition du droit communautaire.

2. L'élargissement du champ des simplifications

La politique de simplification touche des domaines qui sont absents ou quasi absents de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003. C'est le cas de l'agriculture, de l'environnement, de l'urbanisme, du logement, de la voirie et des transports, du sport et de la culture.

a) *L'agriculture*

Nonobstant les dispositions relatives aux élections à la Mutualité sociale agricole contenues dans la loi d'habilitation du 2 juillet 2003, l'encadrement juridique des activités forestières et agricoles constitue un nouveau champ de simplification législative. Il présente une complexité évidente, marquée par la stratification des dispositifs, la multiplication des exceptions, des modifications permanentes – en liaison notamment avec l'évolution du droit communautaire et l'apparition récurrente de crises sanitaires ou économiques.

Au regard de cet enjeu, les mesures proposées apparaissent relativement modestes : allègement de plusieurs procédures dans le domaine forestier (**article 16**), diverses mesures de simplification concernant les animaux, à l'exemple de la modernisation du régime des abattoirs, de la simplification de l'encadrement de la production laitière ou de la colombophilie (**article 30**), simplification des régimes applicables à l'activité vitivinicole et aux produits bénéficiant d'une appellation d'origine (**article 31**), simplification de la procédure d'agrément des sociétés coopératives agricoles, allègement des procédures imposées aux patrons pêcheurs (**article 32**) et simplification du régime social de l'agriculture et de la pêche avec, en particulier, l'extension du titre emploi simplifié agricole à l'ensemble des employeurs de salariés agricoles (**article 33**).

Le ministère de l'agriculture s'est très tôt saisi de la question de la simplification et s'est doté d'une structure *ad hoc*. Eu égard à ces efforts, le

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 72-73 L, 29 février 1972.

rapporteur pourrait légitimement s'étonner de la relativement faible ampleur des simplifications proposées. Trois explications peuvent cependant être données.

En premier lieu, la réglementation agricole est principalement communautaire. La complexité de la législation communautaire rejaillit *ipso facto* sur la législation nationale, ce qui rend difficile toute action de simplification en la matière. En deuxième lieu, des efforts significatifs ont été entrepris dans le domaine réglementaire qui s'avère, de loin, le plus complexe. Enfin, la préparation d'un projet de loi de modernisation agricole, susceptible d'être présenté en 2005, constituera l'occasion d'entreprendre des simplifications plus substantielles, touchant en particulier le droit des structures agricoles. Le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, adopté en première lecture par le Sénat, le 13 mai 2004, a permis d'ores et déjà, comme on l'a vu, d'adopter plusieurs mesures de simplification en faveur du monde agricole.

b) L'environnement

La loi d'habilitation du 2 juillet 2003 comporte très peu de mesures relatives à l'environnement. Elle prévoit seulement la ratification, dans son article 30, d'une ordonnance relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement et, dans son article 31, de l'ordonnance relative à la partie législative du code de l'environnement, sous réserve de quelques modifications.

Si le présent projet propose des mesures substantielles, elles sont en faible nombre et ne sont pas à la hauteur de la complexité du droit de l'environnement. Il faut cependant se réjouir de la simplification de la législation applicable en matière de police de l'eau, de la pêche et des milieux aquatiques, avec l'adaptation des conditions de mise en conformité des installations et ouvrages susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter atteinte gravement à la qualité ou à la diversité du milieu aquatique ou encore avec la simplification des procédures de demande d'autorisation applicables aux opérations connexes ou relevant d'une même activité et des procédures d'autorisation au titre de la police de l'eau, de la police de la pêche et en matière d'immersion, ainsi que du régime contentieux qui leur est applicable (**article 34**).

La simplification des procédures applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement et en matière de déchets (**article 35**) et, de manière plus large, la simplification et l'harmonisation des régimes d'enquêtes publiques (**article 42**) contribueront également à simplifier le droit environnemental.

c) L'urbanisme, le logement et les transports

Absent de la première d'habilitation, le secteur de l'urbanisme, du logement et des transports se présente, dans le projet de loi, comme un des champs les plus prometteurs de la simplification, touchant à la fois les citoyens, les entreprises et les administrations chargées d'instruire les procédures.

— *L'urbanisme et le logement*

Dans le domaine du logement et de l'urbanisme tout d'abord, un important effort sera porté sur l'harmonisation des régimes d'aide personnelle au logement (**article 12**), au-delà de la mesure de simplification des barèmes déjà entreprise par ailleurs. Ces régimes, actuellement au nombre de trois, seront unifiés. Le régime des autorisations d'urbanisme et celui des permis de construire seront simplifiés (**article 13**). Les procédures de conventionnement des logements ayant bénéficié d'une aide de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) seront allégées : les propriétaires bailleurs privés, aidés par l'agence et qui acceptent de conventionner leur logement, ne signeront qu'une convention au lieu de deux actuellement (**article 14**).

Les définitions légales de la notion de superficie seront harmonisées et réduites en nombre (**article 15**) ; il en existe neuf actuellement : surface hors œuvre brute, ou nette, surface privative dite de la « loi Carrez », surface fiscale, superficie dite de la « loi Besson », surface pondérée en copropriété, surface développée hors œuvre pondérée. Par ailleurs, le régime d'assurance construction sera clarifié, grâce en particulier à l'alignement du point de départ et du délai de prescription de la responsabilité des sous-traitants sur ceux des constructeurs ; les assureurs devront proposer une assurance facultative pour les dommages causés à des ouvrages existants par des travaux nouveaux soumis à l'obligation d'assurance (**article 25**).

Les procédures de diagnostics sanitaires des logements, obligatoires lors de la vente d'un bien et qui concernent aussi bien la présence d'amiante, de plomb que de termites, seront harmonisées et rassemblées dans un document unique, tandis que les exigences de compétence, d'assurance et d'indépendance des experts chargés de les conduire seront mieux définies (**article 26**). Enfin, le régime du changement d'affectation des locaux sera allégé (**article 27**).

— *Les transports et la voirie*

Dans le domaine des transports et de la voirie ensuite, il est proposé d'harmoniser l'accès à la profession de transporteur et d'adapter la procédure d'approbation des contrats types de transport public de marchandises, relatifs au déménagement, de commission de transport et de location de véhicules industriels avec conducteur (**article 29**). Il est également proposé d'alléger les procédures de classement et de déclassement des routes des collectivités territoriales prévues par le code de la voirie routière, notamment en supprimant dans certains cas l'exigence d'une enquête publique préalable, de simplifier la procédure de déclassement des lignes du réseau ferré national, d'alléger les procédures d'adoption et de révision des schémas de services collectifs, prévus par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 modifiée d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, voire, le cas échéant, de supprimer certains de ces schémas (**article 43**). S'ajoute à ces mesures l'adoption d'un code des transports (**article 56**).

d) Le sport et la culture

Tant le secteur du sport que celui de la culture, nonobstant l'habilitation à adopter la partie législative du code du patrimoine (**article 33**), sont absents de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003.

Dans le premier domaine, une mesure marginale est proposée : la déconcentration de la procédure d'interdiction d'exercer une activité d'enseignement des activités physiques et sportives, procédure qui relève aujourd'hui du ministre chargé des sports (**article 11**).

Les modifications proposées dans le domaine de la culture ont, en revanche, plus de portée. Elles permettront de rationaliser le régime de protection du patrimoine culturel (**article 7**), en autorisant le Gouvernement, en premier lieu, à aménager les législations relatives aux monuments historiques, aux secteurs sauvegardés et aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, afin d'améliorer la cohérence de leurs dispositions, en deuxième lieu, à permettre la déconcentration des décisions en matière d'autorisation de travaux sur les immeubles adossés aux immeubles classés parmi les monuments historiques, ainsi qu'en matière d'approbation des plans de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés, en troisième lieu, à étendre les compétences des collectivités territoriales en matière de création de zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager et en matière d'autorisation spéciale de travaux en secteurs sauvegardés et, en quatrième lieu, à préciser les droits et obligations du propriétaire d'un monument protégé au titre de la législation relative aux monuments historiques, en cas d'exécution de travaux sur ce monument. Le projet de loi prévoit également la modernisation du régime de la production cinématographique et audiovisuelle (**article 24**).

Plusieurs mesures concernent les architectes (**article 23**), par le biais, notamment, de la transposition de la directive concernant l'installation en France des Européens ayant obtenu un diplôme ou une expérience en dehors de l'Europe et du renforcement du pouvoir disciplinaire de l'ordre, en particulier à l'encontre de ses membres non à jour des cotisations. Le système européen dit « licence master doctorat » (LMD) sera mis en place dans les écoles d'architecture. Seront inscrits au tableau de l'ordre les quelques six cents détenteurs de récépissés de demande de reconnaissance de qualification issus de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture

La diversité des champs couverts, la multiplicité des dispositions, le caractère technique de nombre d'entre elles, interdisent de recourir à la procédure législative ordinaire et imposent de trouver une voie moyenne entre respect des prérogatives du Parlement et délégation de compétence au Gouvernement.

II. — LE CHOIX DE L'HABILITATION

Sans revenir sur toutes les précisions apportées lors de l'examen de la première loi ⁽¹⁾, le rapporteur souhaite rappeler les règles générales d'utilisation de l'article 38 posées par la Constitution, confirmées et précisées par le Conseil constitutionnel, en particulier à l'occasion de sa décision sur la première loi.

Le choix fait lors de la première loi de simplification, celui de l'habilitation, a été le bon. La procédure est idoine. Les engagements pris ont été remplis. Cette réussite globale justifie de recourir de nouveau à cette possibilité ouverte par la Constitution pour poursuivre l'œuvre de simplification.

A. DES CONDITIONS D'UTILISATION DE L'HABILITATION PRÉCISES

1. L'article 38 de la Constitution

Aux termes du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution, le « *Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi* ». Cette procédure est encadrée par plusieurs conditions. Une loi d'habilitation doit préalablement être adoptée par le Parlement selon la procédure législative ordinaire. Cette loi doit préciser les matières législatives dans lesquelles le Gouvernement peut prendre des ordonnances. Elle fixe également le délai pendant lequel le Gouvernement peut prendre des ordonnances. Elle précise enfin le délai imparti au Gouvernement pour déposer au Parlement le projet de loi de ratification.

La procédure de l'article 38 de la Constitution, comme la procédure des décrets-lois de la III^e République, constitue une dérogation au principe d'interdiction des délégations de compétence en droit public. Malgré l'interdiction posée par la Constitution de 1946, la pratique des délégations n'a jamais cessé. La Constitution de 1958 traduit cette permanence en offrant la possibilité au Parlement de demander au Gouvernement d'intervenir, par ordonnance, dans le domaine législatif, sans que son champ soit limité *a priori*.

Les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 sont délibérées en Conseil des ministres. Elles doivent faire l'objet d'un avis en Conseil d'État et porter le contreseing du Premier ministre et des ministres responsables ainsi que la signature du Président de la République. Les projets d'ordonnances peuvent être soumis à l'avis du Conseil économique et social en vertu de l'article 69 de la Constitution.

Si le Gouvernement ne dépose pas de projet de loi de ratification à l'expiration du délai fixé, les ordonnances deviennent caduques. Lorsque le Gouvernement a déposé le projet de loi de ratification, le Parlement peut ratifier les ordonnances et leur conférer ainsi valeur législative ou ne pas être appelé à en débattre, auquel cas les ordonnances demeurent des actes de l'autorité réglementaire.

(1) Étienne Blanc, op. cit., pages 27 à 30.

Cette procédure a été utilisée à de très nombreuses reprises et a conduit à prendre plus de deux cent cinquante ordonnances, dont près de quatre-vingts sous la précédente législature. Les objectifs poursuivis ont été divers, du maintien de l'ordre en Algérie à la transposition de directives européennes, en passant par la codification, l'adaptation du droit à l'outre-mer, les privatisations, la législation du travail ou encore le droit commercial. Dans certains cas, il s'agissait de faire face à des situations d'urgence ou encore de mettre en place rapidement un programme gouvernemental. Dans d'autres cas, la technicité de la matière en cause imposait un traitement du problème par les administrations.

Des limites sont posées par la Constitution. Ainsi, en vertu de l'article 41, « *s'il apparaît au cours de la procédure législative qu'une proposition ou un amendement (...) est contraire à une délégation accordée en vertu de l'article 38, le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité. En cas de désaccord entre le Gouvernement et le Président de l'Assemblée intéressée, le Conseil constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours* ». Au-delà, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de préciser l'encadrement de cette procédure.

2. Les précisions de la jurisprudence constitutionnelle

a) L'encadrement de la loi d'habilitation

Le Conseil constitutionnel a, tout d'abord, admis sa compétence pour juger de la conformité des dispositions d'une loi d'habilitation à la Constitution. À cette occasion, il a pu, par ailleurs, préciser que le programme gouvernemental visé par l'article 38 ne pouvait être assimilé ni à celui énoncé lors du discours de politique générale visé au premier alinéa de l'article 49 de la Constitution, ni à celui contenu dans les lois de programme visé par l'article 34⁽¹⁾. L'article 38 ne saurait s'appliquer au domaine organique de l'article 46 : « *le texte soumis à l'examen du Conseil constitutionnel ne permet aucunement l'intervention d'ordonnances dans des matières que la Constitution réserve à de telles lois* » et le Gouvernement doit respecter les principes et règles de valeur constitutionnelle⁽²⁾.

Plus encore, ce dernier, dans la loi d'habilitation, est tenu « *d'indiquer avec précision au Parlement (...) pour la justification de la demande présentée par lui, quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre* »⁽³⁾. Le Conseil constitutionnel n'a cessé de répéter cette nécessité : « *Ce texte doit être entendu comme faisant obligation au Gouvernement d'indiquer avec précision au Parlement quelle est la finalité des mesures qu'il se propose de prendre et leurs domaines d'intervention* »⁽⁴⁾. Cependant, dans la même décision, il a précisé que le Gouvernement n'est pas tenu de faire connaître la teneur des ordonnances qu'il prendra et il ne lui est pas interdit de faire dépendre cette teneur des résultats de travaux et d'études dont il ne connaîtra, que plus tard, les conclusions.

(1) *Décision n° 77-72 DC du 12 janvier 1977*, Territoire français des Afars et des Issas.

(2) *Décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982*, Mesures d'ordre social.

(3) *Décision n° 77-72 DC du 12 janvier 1977*, Territoire français des Afars et des Issas.

(4) *Décision n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986*, Diverses mesures d'ordre économique.

b) Les marges de manœuvre du législateur

La loi d'habilitation ne dépossède pas totalement le Parlement de ses prérogatives. En premier lieu, les membres du Parlement peuvent toujours, à l'expiration du délai d'habilitation, « *déposer toute proposition de loi visant à modifier les ordonnances* »⁽¹⁾.

En deuxième lieu, il lui appartient, soit à l'occasion du vote de la loi de ratification, soit, de sa propre initiative, après l'expiration du délai imparti au Gouvernement en vertu du premier alinéa de l'article 38, d'amender le contenu des lois issues des ordonnances. Ni l'article 38, ni aucune autre disposition de la Constitution, ne s'oppose à ce que le Parlement intervienne selon d'autres modalités que celle de l'adoption du projet de loi de ratification, comme l'a relevé le Conseil constitutionnel. Cette intervention peut résulter d'une manifestation de volonté implicitement mais clairement exprimée par le Parlement⁽²⁾. Le Conseil d'État a adopté une position identique⁽³⁾.

Ainsi, la modification par le Parlement des dispositions d'une ordonnance peut résulter d'une loi qui, sans avoir la ratification pour objet direct, l'implique nécessairement. Saisi d'une loi de cette nature, il appartient au Conseil constitutionnel de dire si la loi comporte effectivement ratification de tout ou partie des dispositions de l'ordonnance en cause et, dans l'affirmative, si les dispositions auxquelles la ratification confère valeur législative sont conformes à la Constitution⁽⁴⁾. Une loi adoptée avant même l'expiration du délai d'habilitation peut ainsi régulièrement modifier et ratifier tacitement les dispositions d'une ordonnance, dès lors que le Gouvernement n'a opposé aucune irrecevabilité au cours de la discussion devant le Parlement comme il aurait eu la faculté de le faire en vertu de l'article 41 de la Constitution.

En troisième lieu, avant même toute ratification, l'ordonnancement juridique est garanti. Il est vrai que, jusqu'à leur ratification, les dispositions de nature législative qui vont être définies par le Gouvernement suivront le régime contentieux des actes réglementaires. Mais, d'une part, elles n'en deviendront pas pour autant des règlements, puisqu'elles ne pourront jamais être modifiées par décret et, passé le délai d'habilitation, ne pourront plus l'être que par la loi. D'autre part, le Conseil d'État vérifie leur constitutionnalité, d'abord, de manière obligatoire, à titre consultatif, puis, le cas échéant, à l'occasion d'un contentieux. En outre, si le Conseil constitutionnel est saisi d'une loi ratifiant explicitement ou implicitement tout ou partie d'une ordonnance, il sera à son tour appelé à contrôler le contenu même des ordonnances⁽⁵⁾.

Si les ordonnances ne sont pas ratifiées, le dépôt d'un projet de loi de ratification suffit cependant à leur conférer une valeur juridique au-delà du délai fixé par le projet de loi d'habilitation. Dans ce cas, même non ratifiées, elles peuvent être soumises à un contrôle juridique, en l'espèce, celui du juge de l'excès de pouvoir⁽⁶⁾.

(1) *Décision n° 99-421, 16 décembre 1999, Habilitation pour codification.*

(2) *Décision n° 72-73 L, 29 février 1972.*

(3) *10 juillet 1972, Compagnie Air Inter.*

(4) *Décision n° 86-224 DC, 23 janvier 1987, Conseil de la concurrence.*

(5) *Décision n° 83-156 DC du 28 mai 1983, Prestations de vieillesse.*

(6) *Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, Évolution de la Nouvelle-Calédonie.*

B. UNE PROCÉDURE ADAPTÉE À LA SIMPLIFICATION DU DROIT

Un observateur attentif l'a récemment rappelé : *« la complexité suscite malentendus et insécurité juridique. Elle est source d'inégalités ou de rentes. Elle exclut ceux qui ne peuvent la maîtriser. Elle affecte la compétitivité de nos entreprises et l'attractivité du "site France" (...). Occupé par une question particulière – qui lui bouche sur l'instant tout l'horizon – le législateur édicte une nouvelle règle, instaure une nouvelle procédure, impose un nouveau contrôle. »*⁽¹⁾ Cet enjeu mérite d'utiliser toutes les voies de droit pour corriger un tant soit peu la situation.

La technicité de nombre de législations constituées par la sédimentation de nombreuses modifications exige un travail de longue haleine. Le même auteur souligne qu'il *« s'agit (...) de remanier un "stock" de normes hérité d'un riche passé et non point seulement (...) d'infléchir le "flux" normatif futur. De plus chaque législation a sa spécificité. Ce qui serait ici expédient tomberait, ailleurs, dans l'expéditif (...). L'entreprise simplificatrice ne peut donc (...) reposer sur la seule mise en œuvre de principes généraux. (...) la durée des sessions parlementaires (et même extraordinaires) n'y suffirait pas. (...) L'article 38 de la Constitution est donc un recours approprié. N'est-il pas d'ailleurs le seul ? »*⁽²⁾

En 1999, le Conseil constitutionnel a justifié le recours à la procédure d'habilitation pour pallier *« l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire »* et atteindre l'objectif *« d'intelligibilité et d'accessibilité du droit »* défini sur le fondements des articles 4, 5, 6 et 16 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen⁽³⁾. Le Conseil des ministres, dans son communiqué du 17 mars 2004, ne dit pas autre chose : *« La loi d'habilitation a pour but de rendre l'administration plus lisible et plus efficace : pour les citoyens, dans la mesure où la simplification est nécessaire à une administration de services et de qualité ; pour les fonctionnaires, qui aspirent à un fonctionnement plus simple et plus efficace de leur administration, afin de pouvoir se recentrer sur leur cœur de métier ; pour l'économie française, dont la compétitivité ne doit pas être entravée par un excès de réglementation qui crée une véritable insécurité juridique pour les acteurs économiques »*.

Dans sa décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003 sur la première loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, le Conseil constitutionnel a validé de nouveau le recours à l'habilitation. Dans le cinquième considérant, il fait observer que *« l'urgence est au nombre des justifications que le Gouvernement peut invoquer pour recourir à l'article 38 de la Constitution ; qu'en l'espèce, l'encombrement de l'ordre du jour parlementaire fait obstacle à la réalisation, dans des délais raisonnables, du programme du Gouvernement tendant à simplifier le droit et à poursuivre sa codification ; que cette double finalité répond à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ; qu'en effet, l'égalité devant la loi énoncée par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et "la garantie des droits" requise par son article 16 ne seraient pas effectives si les citoyens ne disposaient pas d'une connaissance suffisante des règles*

(1) Jean-Éric Schoettl, *« Simplification du droit et Constitution : Conseil constitutionnel, 26 juin 2003 – n° 2003-473 DC Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit »*, Actualité juridique Droit administratif, 28 juillet 2003, page 1392.

(2) Ibid., page 1393.

(3) Décision n° 99-421, 16 décembre 1999, Habilitation pour codification.

qui leur sont applicables et si ces règles présentaient une complexité inutile ; qu'à défaut, serait restreint l'exercice des droits et libertés garantis tant par l'article 4 de la Déclaration, en vertu duquel cet exercice n'a de bornes que celles qui sont déterminées par la loi, que par son article 5, aux termes duquel " tout ce qui n'est pas défendu par la loi ne peut être empêché, et nul ne peut être contraint à faire ce qu'elle n'ordonne pas ". »

Rejetant les griefs de la saisine dénonçant l'imprécision et l'étendue de la délégation accordée par le Parlement, le Conseil a, d'abord, rappelé que l'article 38 de la Constitution n'exécute de la délégation que les domaines que la Constitution réserve aux lois organiques, aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale, toutes les autres matières législatives pouvant faire l'objet d'une habilitation, quelle que soit leur importance et quelle que soit l'éminence des principes en cause. Il a été relevé, à cet égard, que « *la V^e République a connu des lois d'habilitation consentant des délégations beaucoup plus larges et moins encadrées que celles ici en discussion, notamment en matière sociale (par exemple la loi n° 67-482 du 22 juin 1967 ou la loi n° 82-3 du 6 janvier 1982 déclarée conforme par la décision n° 81-134 DC du 5 janvier 1982)* »⁽¹⁾.

Il convient de citer à cet égard, comme l'a déjà fait le rapporteur à l'occasion de l'examen du premier projet de loi de simplification, la loi n° 82-3 du 6 janvier 1982 qui autorise le Gouvernement à « *opérer une première réduction significative de la durée du travail pour atteindre l'objectif d'une durée hebdomadaire de trente-cinq heures en 1985* », à « *modifier la législation relative aux régimes de retraite et d'assurance vieillesse en vue de permettre aux salariés de bénéficier dès l'âge de soixante ans, s'ils remplissent certaines conditions de durée d'assurance et d'activité, d'une retraite de base à taux plein* », à « *limiter, en fonction de l'âge, des revenus et du nombre de personnes à charge, la possibilité de cumul entre une pension de retraite et le revenu d'une activité professionnelle* », etc. Il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une mince délégation. Elle est beaucoup plus étendue que chacune des dispositions de la loi du 2 juillet 2003.

Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a de nouveau rappelé que la procédure de l'article 38 de la Constitution n'autorise pas le Gouvernement, lorsqu'il rédige ses ordonnances, à s'exonérer des règles constitutionnelles. Dans le dixième considérant de sa décision, relatif à l'article 5 de la loi concernant les marchés publics, il a souligné que « *l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés en application de l'article 38 de la Constitution* » lui impose « *de respecter les règles et principes de valeur constitutionnelle, ainsi que les normes internationales et européennes applicables ; qu'en particulier, les dispositions relatives à la commande publique devront respecter les principes qui découlent des articles 6 et 14 de la Déclaration de 1789 et qui sont rappelés par l'article premier du nouveau code des marchés publics* ».

Enfin, le rapporteur souhaite insister sur la nécessité constitutionnelle, pour le Gouvernement, sans pour autant qu'il ait à transmettre des projets d'ordonnances, de fournir aux assemblées le plus d'informations possibles sur ses intentions. En

(1) « *Décision n° 2003-473 DC Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit* », Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 15.

effet, le Conseil constitutionnel prend en compte le contenu des débats et travaux parlementaires pour estimer la précision des termes de l'habilitation. Dans le huitième considérant de sa décision du 26 juin 2003, il précise ainsi que « *comme il ressort des termes mêmes de l'habilitation critiquée, ainsi que des débats parlementaires, que la finalité des autorisations délivrées au Gouvernement par l'article 5 et le domaine dans lequel les ordonnances pourront intervenir sont définis avec une précision suffisante pour satisfaire aux exigences de l'article 38 de la Constitution* ».

Le rapporteur espère que le rythme soutenu des simplifications engagées grâce à la première loi de simplification – et dont la réussite se mesure à l'aune du nombre considérable de dispositions prises par ordonnance et soumises aujourd'hui à ratification – ne s'essouffle pas. L'exercice reste périlleux. La politique de simplification, malgré l'impulsion présidentielle forte et la priorité affichée par le Premier ministre en ce domaine, ne constitue pas toujours une priorité des administrations et, sans une impulsion forte de chaque ministre, le risque d'enlèvement n'est pas écarté.

Elle exige également un important travail interministériel. Or, comme il a pu le constater lors des nombreuses auditions qu'il a menées dans le cadre de l'examen de ce projet de loi ainsi qu'à l'occasion des travaux du conseil d'orientation de la simplification administrative, le rapporteur regrette que certains ministères préfèrent jouer « cavalier seul » et réserver les mesures de simplification les plus importantes à d'hypothétiques projets de loi qui, lorsqu'ils sont inscrits *in fine* à l'ordre du jour – ce qui, compte tenu de l'encombrement de ce dernier, relève souvent du vœu pieux –, recèlent par ailleurs de nouvelles procédures, de nouvelles lourdeurs, de nouvelles complexités. En la matière, la règle d'interprétation *specialia generalibus derogant* s'applique pleinement.

En outre, le rapporteur, tout en étant conscient de la nécessité de pérenniser le caractère législatif des ordonnances prises sur le fondement de la première loi d'habilitation, regrette que les impératifs de l'ordre du jour ne permettent pas d'examiner, avec autant de soin qu'il aurait convenu, les ordonnances considérées.

*

* *

La Commission a procédé le mercredi 1^{er} juin 2004 à la discussion générale sur le projet de loi.

M. Étienne Blanc, rapporteur, a tout d'abord souligné que les orientations de la politique de simplification menée par le Gouvernement depuis 2002 avaient été éclairées par de nombreux rapports, à l'exemple de celui présenté par M. Mandelkern, intitulé *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, et par les observations contenues dans les rapports de la Cour de cassation ou du Conseil d'État. Il a rappelé qu'une première loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, promulguée le 2 juillet 2003, avait pour objet à la fois de réécrire ou de supprimer des textes peu lisibles ou obsolètes et de simplifier nombre de procédures. Il a évoqué les deux critiques principales formulées à l'encontre de cette loi

d'habilitation, la première exprimant un doute sur la capacité des administrations à élaborer une telle quantité d'ordonnances, la seconde portant sur le dessaisissement du Parlement. Il a souligné que vingt et une ordonnances avaient d'ores et déjà été prises et qu'une dizaine d'autres le seraient avant l'expiration du délai d'habilitation, tandis que le présent projet de loi donnerait l'occasion de ratifier nombre d'entre elles et, par conséquent, d'en modifier les dispositions.

Après avoir relevé que le Premier ministre avait édicté deux circulaires en 2003 afin de promouvoir la qualité de la réglementation élaborée au sein de chaque ministère et que le Gouvernement avait institué une délégation aux usagers et aux simplifications administratives et mis en place, sur le fondement de l'article premier de la loi du 2 juillet 2003, un conseil d'orientation de la simplification administrative, composé majoritairement d'élus, il a indiqué que le projet de loi comportait, comme la première loi d'habilitation, à la fois des mesures d'ordre général et des mesures de caractère sectoriel.

Parmi les deux cents mesures prévues par le projet dans de très nombreux domaines comme le secteur sanitaire et social, l'agriculture, l'organisation de l'administration ou le logement, il a relevé en particulier la simplification de la législation relative à l'accès aux documents administratifs, l'harmonisation des régimes de filiation, la simplification du droit funéraire, l'institution d'un règlement transactionnel en matière d'infractions au code du commerce et au code de la consommation, la mise en place du régime social des travailleurs indépendants (RSI) par la fusion des trois caisses existantes, à savoir l'Organisation autonome nationale d'assurance vieillesse de l'industrie et du commerce (ORGANIC), la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs non salariés des professions non agricoles (CANAM) et la Caisse nationale de compensation de l'assurance vieillesse des artisans (CANCAVA), ou encore la poursuite de la codification, qui va donner lieu à la création de nouveaux codes, consacrés respectivement à l'administration, à la commande publique, à la fonction publique, au sport et aux transports.

M. Jérôme Lambert a remercié le rapporteur, non pour la précision de son propos, dont le rapporteur lui-même avait reconnu la difficulté au vu de la nature du texte, mais pour l'honnêteté de la présentation d'un texte difficile à appréhender. Il a regretté que le délai imparti pour son examen soit aussi bref et a souligné que le projet ne se contentait pas d'apporter des mesures de simplification mais comportait également des modifications importantes de la législation effectuées en dehors de tout contrôle du Parlement.

M. Michel Piron a estimé que l'objectif poursuivi dans ce projet, à savoir la simplification du droit, recueillait un consensus général, ce dont il s'est réjoui. Il a souligné que la simplification d'un droit extrêmement complexe ne pouvait qu'être complexe elle-même et justifiait le recours à une méthode pragmatique.

S'il a également approuvé l'objectif général de simplification, **M. Philippe Vuilque** a toutefois jugé que le corollaire devrait en être une grande clarté, regrettant le choix d'y procéder par ordonnance, toujours désagréable pour le Parlement. Sur les quelque deux cents mesures de simplification que contenait le projet de loi, il a estimé que certaines d'entre elles posaient des problèmes de fond, citant l'exemple de la simplification du droit de la filiation, sujet qui mériterait un débat

parlementaire, ou encore le régime social des professions indépendantes et des artisans. Il a regretté que l'Assemblée nationale travaille dans la précipitation, et que l'examen du texte n'ait pas précédé de l'audition des ministres.

En réponse aux intervenants, le rapporteur a apporté les éléments d'informations suivants.

— Le caractère disparate des mesures proposées reflète le processus d'empilement et de stratification des normes, ainsi que la multiplication des régimes juridiques complexes.

— La procédure des ordonnances s'impose dès lors qu'il s'agit de la seule manière de parvenir à une simplification de règles techniques, que l'encombrement traditionnel de l'ordre du jour ne permettrait pas de débattre en séance publique ; elle ne concerne que des mesures ponctuelles, les réformes plus générales devant être traitées par la voie législative ordinaire ; ainsi les modifications qu'il est envisagé d'apporter au droit de la filiation se bornent à tirer les conséquences de l'égalité des filiations légitimes et naturelles, progressivement réalisée notamment sous l'impulsion de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

— L'examen des articles du projet tendant à la ratification d'ordonnances peut constituer l'occasion de déposer des amendements à celles qui ont été publiées depuis le mois d'août 2003.

Après avoir rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 déposée par M. Jean-Marc Ayrault et la question préalable n° 1 de M. Alain Bocquet, la Commission a examiné les articles du projet de loi.

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE PREMIER

Mesures de simplification en faveur des usagers

Article premier

Amélioration de l'accès aux documents administratifs

Pour bien faire valoir ses droits et assumer ses devoirs, le citoyen doit pouvoir connaître l'ensemble des données qui concernent sa situation et qui, souvent, la déterminent. Dans ce contexte, l'accès aux documents administratifs est un élément essentiel dans l'établissement de bonnes relations entre le citoyen et l'administration, reconnu comme un droit essentiel ⁽¹⁾. Or, l'accès même aux règles qui régissent cet accès peut s'avérer difficile, tant l'état du droit, en la matière, est peu lisible en raison de la juxtaposition de différents régimes et des inévitables incertitudes jurisprudentielles.

Cet article s'inscrit dans la logique de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations en facilitant l'accès des citoyens aux documents administratifs. Il offre au Gouvernement une habilitation, qui sera ouverte pendant le délai de neuf mois en vertu de l'article 61 du présent projet.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE PREMIER

1. Harmoniser les règles applicables aux demandeurs entre les différents régimes d'accès aux documents (compétence générale de la commission d'accès aux documents administratifs)
2. Élargir les possibilités d'accès aux documents

1. La juxtaposition des régimes d'accès aux documents administratifs

La facilité d'accès des citoyens aux documents administratifs est variable selon les documents considérés. Cette situation résulte de la coexistence d'un régime général et de régimes spéciaux. La loi du 12 avril 2000 précitée a déjà permis néanmoins de résoudre certaines difficultés.

— La coexistence d'un régime général et de régimes spéciaux

La loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal donne à chaque citoyen la possibilité de demander aux personnes publiques et aux personnes privées chargées de l'exécution d'un service public la communication, la consultation ou la copie de documents qu'elles ont élaborés ou qu'elles détiennent, dès lors qu'ils existent et sont achevés et qu'un

(1) Conseil d'État, 29 avril 2002, Ullmann.

caractère administratif leur est reconnu ou ne leur est pas retiré. La loi a également créé une autorité indépendante, la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), à compétence consultative et devant laquelle toute contestation d'un refus de communication doit être portée. Sa saisine est ainsi un préalable obligatoire à l'exercice d'un recours contentieux déposé auprès du juge administratif. En 2002, la commission s'est prononcée, par avis ou conseil, plus de 5 000 fois⁽¹⁾. La commission rend un avis, qui ne lie pas l'administration. Elle ne communique pas elle-même les documents auxquels elle autorise l'accès.

À côté de ce régime général, il existe des dispositions spéciales, législatives voire réglementaires, nombreuses et disparates, qui aménagent des procédures de communication, tantôt plus restrictives, tantôt plus favorables que le régime général. Certaines de ces dispositions s'appliquent à l'exclusion des règles de la loi du 17 juillet 1978 ; d'autres – au premier rang desquelles on trouve les enquêtes publiques et les procédures disciplinaires – s'appliquent en combinaison avec les dispositions de cette loi, la CADA intervenant alors *ratione temporis*.

La liste des régimes spéciaux, éclairés par les travaux de la CADA, est longue. Il s'agit, par exemple, de :

— l'accès à la liste des adresses des assistants maternels agréés du département régi uniquement par l'article L. 421-4 du code de l'action sociale et des familles, lorsqu'il est demandé par les familles⁽²⁾ ;

— l'accès aux documents détenus par les conservateurs des hypothèques en matière de publicité foncière s'exerçant dans le cadre exclusif de la procédure de réquisition organisée par les articles 2196 et 2203-1 du code civil et dans les conditions fixées par les articles 38-1 à 44-1 du décret n° 55-1350 du 14 octobre 1955 modifié pour l'application du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 modifié portant réforme de la publicité foncière⁽³⁾ ;

— la communication des statuts et déclarations ainsi que des pièces faisant connaître les modifications de statuts et les changements survenus dans l'administration ou la direction des associations (article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association et article 2 du décret du 16 août 1901) et la consultation du registre des associations en Alsace-Moselle (article 79 du code civil local d'Alsace-Moselle) ;

— la communication des documents communaux (article L. 2121-26 du code général des collectivités territoriales) ;

— la communication de la liste électorale et des listes d'émargement (articles L. 28 et L. 68 du code électoral)⁽⁴⁾ ;

— l'accès au casier judiciaire régi uniquement par les articles 772 à 781 du code de procédure pénale, seules les autorités visées à l'article 776 de ce code pouvant obtenir la délivrance du bulletin n° 2 du casier⁽⁵⁾ ;

(1) CADA, Rapport d'activité de l'année 2002, page 2.

(2) Lorsque la liste est demandée par un tiers, il est impossible de lui fournir les adresses.

(3) CADA, avis du 31 juillet 1997, Dumortier.

(4) CADA, conseil du 19 juin 2003, Maire de Sainte-Geneviève-des-Bois.

(5) CADA, avis du 15 décembre 1994, Flamion.

— la communication des informations figurant au fichier national des permis de conduire, régie exclusivement par l'article L. 225-3 du code de la route ⁽¹⁾ ;

— l'accès aux documents qui ne sont régis que par les dispositions du code du travail relatives aux procédures applicables au licenciement économique (article R. 321-4 du code précité) ⁽²⁾ ;

— la consultation des registres communaux des acquisitions par préemption et des contributions prescrites par l'autorisation de certaines opérations de construction (plan de remembrement, terrain accueillant des habitations légères de loisir...) et par la réalisation de zones d'aménagement concerté (articles L. 213-13 et L. 332-29 du code de l'urbanisme) ;

— l'accès aux pièces du dossier de plan local d'urbanisme pendant l'enquête publique (articles L. 123-1 à L. 123-12 du code de l'urbanisme), la loi du 17 juillet 1978 ne s'appliquant qu'à la clôture de l'enquête ⁽³⁾ ;

— l'accès au rôle des contributions directes (articles L. 104 et L. 111 du livre des procédures fiscales) ;

— l'accès aux documents cadastraux, par consultation sur place ou par délivrance de copies, exclusivement régi par le principe de libre communication de ces documents, principe consacré depuis la loi du 7 messidor an II (25 juin 1794) et réaffirmé par la jurisprudence du Conseil d'État ⁽⁴⁾ ; la CADA a décliné sa compétence en la matière ⁽⁵⁾ ;

— la communication du dossier disciplinaire des fonctionnaires (article 65 de la loi du 22 avril 1905 portant fixation du budget des dépenses et des recettes de l'exercice) ⁽⁶⁾ ;

— la consultation de la liste générale des objets mobiliers classés ainsi que des documents nécessaires à la constitution de cette liste qui est gouvernée par les seules dispositions de l'article 17 de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques ⁽⁷⁾ et de l'article 21 du décret d'application du 18 mars 1924 ⁽⁸⁾ ;

— la publication des présentations de candidatures à l'élection présidentielle, régie exclusivement par les dispositions de la loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel et par celles du décret n° 2001-213 du 8 mars 2001 portant application de cette loi ⁽⁹⁾ ;

— la communication des informations nominatives contenues dans un fichier (articles 34 et suivants de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés) ;

(1) CADA, avis du 19 juin 2003, Gerboles.

(2) CADA, conseil du 16 mars 1995, Directeur régional du travail et de l'emploi d'Île-de-France.

(3) CADA, conseil du 10 avril 2003, Maire de Cachan.

(4) Conseil d'État, 12 juillet 1995, Altimir.

(5) CADA, Neuvième rapport, page 46.

(6) CADA, avis du 5 novembre 1998, Leleu ; avis du 3 octobre 2002, Mrozinski.

(7) Ces dispositions ont été déclassées à l'occasion de la réalisation du code du patrimoine (ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004). Elles seront abrogées dans la loi de 1913 lorsque les dispositions réglementaires de ce code seront publiées.

(8) CADA, conseil du 7 septembre 2000, Ministre de la culture et de la communication.

(9) CADA, avis du 13 juin 2002, Meynier.

— la communication des documents d'archives publiques (articles 6 et suivants de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives, devenus articles L. 213-1 à L. 213-6 du code du patrimoine), *etc.*

L'articulation entre le régime général et ces régimes spéciaux est problématique : *generalia specialibus non derogant*. Ainsi, la loi du 17 juillet 1978 facilite l'accès aux documents administratifs, mais ne saurait modifier les règles qui régissent la procédure disciplinaire applicable aux fonctionnaires ⁽¹⁾ ou la procédure d'imposition. Mais, au-delà du principe, apparaît une série de combinaisons, qui compliquent la lisibilité de l'état du droit. La complexité du droit en la matière a été soulignée, dès 1997, par le Conseil d'État, dans une étude intitulée *Pour une meilleure transparence de l'administration, étude sur l'harmonisation des textes et l'amélioration des droits du citoyen en matière d'accès aux données publiques*, qui soulignait parallèlement la nécessité de rechercher un équilibre entre volonté de transparence et protection des secrets légitimes, droits des individus et nécessités de l'action administrative.

En outre, deux lois récentes ont ouvert le champ de l'accès aux documents élaborés par les autorités publiques, l'une créant une autorité particulière, l'autre accordant la compétence à la CADA.

La loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 relative à l'accès aux origines des personnes adoptées et pupilles de l'État a institué une procédure spéciale pour l'accès des anciens pupilles et personnes adoptées à leur dossier personnel, sous l'égide d'une nouvelle autorité administrative indépendante, le conseil national pour l'accès aux origines personnelles (CNAOP).

La loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé a réorganisé, dans son article 14, les conditions d'accès au dossier médical. En vertu du nouvel article L. 1111-7 du code de la santé publique, les patients peuvent accéder directement à leur dossier médical sans passer par la médiation d'un médecin. Le délai de communication est raccourci à huit jours pour les documents contenant des informations médicales de moins de cinq ans. Il est en revanche porté à deux mois pour les informations plus anciennes. Les mineurs bénéficient d'un droit de regard quant aux modalités d'accès de leurs parents à leur dossier médical. L'article L. 1110-4 du code de la santé publique permet enfin aux ayants droit d'un patient décédé d'accéder de plein droit au dossier médical de celui-ci, sauf circonstances particulières. L'ensemble de ces règles s'applique, au-delà des dossiers médicaux détenus par les établissements et professionnels de santé, à l'ensemble des documents contenant des informations à caractère médical. La compétence de la CADA a été reconnue en la matière.

— *Les modifications récentes*

La loi du 12 avril 2000 précitée, d'une part, dans son article 7, a élargi la compétence de la CADA aux litiges tenant à l'application des cinq principaux régimes spéciaux de communication de documents administratifs, pour lesquelles la commission était, auparavant, parfois compétente, parfois incompétente, parfois

(1) Conseil d'État, 27 janvier 1982, Mme Pelletier.

partiellement compétente : communication des documents communaux ; communication de la liste électorale ; accès au rôle des contributions directes ; communication des statuts et déclarations ainsi que des pièces faisant connaître les modifications de statuts et les changements survenus dans l'administration ou la direction et consultation du registre des associations en Alsace-Moselle ; consultation des registres communaux des acquisitions par préemption et des contributions prescrites par l'autorisation de certaines opérations de construction et par la réalisation de zones d'aménagement concerté.

La CADA a vu ses compétences élargies à l'application de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives. Depuis lors, elle émet un avis lorsqu'elle est saisie par une personne rencontrant des difficultés pour obtenir la communication d'un document d'archives publiques. Afin de tenir compte de la différence de champ d'application des deux lois (accès aux documents administratifs et archives), la compétence de la CADA ne s'étend cependant pas aux minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels.

D'autre part, la loi du 12 avril 2000 a cristallisé dans la loi les principaux apports de la jurisprudence. Ainsi, elle a autorisé l'administration à ne pas donner suite aux demandes considérées comme abusives, à cause de leur nombre, de leur caractère répétitif ou systématique (article 2 de la loi du 17 juillet 1978) et à différer la communication d'un document préparatoire, tel que le document préparatoire à l'élaboration du plan d'occupation des sols ou les lettres d'observations provisoires des chambres régionales des comptes (article premier de ladite loi).

La démarche entreprise en 2000 mérite d'être poursuivie et d'être élargie.

2. L'amélioration attendue de l'accès des citoyens aux documents administratifs

Il paraît difficilement compréhensible aujourd'hui pour un citoyen qui souhaite obtenir des documents administratifs, dont l'accès est régi par des lois spéciales, et qui s'adresse à la commission, de se voir répondre qu'elle est incompétente.

— *La compétence de la commission d'accès aux documents administratifs*

Une première série de simplifications permettrait d'établir une forme de « guichet » unique de l'accès aux documents administratifs. La CADA pourrait ainsi se voir attribuer une compétence de principe pour connaître, dans le cadre d'un recours précontentieux, des difficultés que rencontrent les usagers pour accéder à un document administratif, quelle que soit la règle sur laquelle se fonde leur demande.

Cette réforme impliquerait d'inclure dans le champ de compétence de la commission l'ensemble des régimes spéciaux gouvernés par des procédures spécifiques, à l'exemple de l'accès aux documents cadastraux ou à certains documents électoraux qui n'ont pas été visés par la loi du 12 avril 2000 précitée. Selon une note de la CADA, transmise au rapporteur, sont complètement exclus aujourd'hui du champ de la commission : l'accès aux documents cadastraux, l'accès aux documents détenus par les conservateurs des hypothèques en matière de

publicité foncière, la communication des informations figurant au fichier national des permis de conduire, l'accès au casier judiciaire, la publication des présentations de candidatures aux élections présidentielles, l'accès aux documents qui ne sont régis que par les règles du code du travail et relatives aux procédures applicables en matière de licenciement économique, la communication des liste d'émargement aux élections, la consultation de la liste générale des objets mobiliers classés ainsi que des documents nécessaires à la constitution de cette liste, régimes spéciaux auxquels s'ajoute l'accès aux listes des assistants maternels départementaux.

On peut ainsi s'interroger sur l'application des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 aux régimes de communication à un huissier de justice de renseignements relatifs au débiteur d'une pension alimentaire dans le cadre de l'article L. 151 du livre des procédures fiscales et de communication au contribuable du dossier soumis à la commission départementale des impôts appelée à se prononcer sur un redressement sur le fondement de l'article L. 60 dudit livre.

En matière électorale, certaines dispositions spéciales entraînent l'incompétence de la CADA. Ainsi, les modalités particulières de publication des candidatures à l'élection présidentielle fixées par la loi du 6 novembre 1962 précitée imposent d'écarter la compétence de la commission.

Selon la même logique, l'accès aux documents visés par l'article L. 68 du code électoral – qui dispose que les listes d'émargement déposées à la préfecture ou à la sous-préfecture sont communiquées à tout électeur requérant pendant un délai de dix jours à compter de l'élection et, éventuellement, durant le dépôt des listes entre les deux tours de scrutin, soit à la préfecture ou à la sous-préfecture, soit à la mairie –, étant entièrement régi par ce code, toute autre procédure de communication se trouve écartée, comme l'a reconnu la CADA dans son conseil du 11 juin 1992, *Directeur général des Archives de France*.

Cette position vaut *a fortiori* dans le cas de l'article L.O. 179 du même code – article qui ne saurait faire l'objet d'une modification par ordonnance compte tenu de son caractère organique – relatif aux élections législatives et qui indique que les procès-verbaux des commissions chargées du recensement sont, pendant un délai de dix jours, tenues à la disposition des personnes inscrites sur les listes électorales et de celles qui ont fait une déclaration de candidature ; au-delà des dix jours, les procès-verbaux et leurs annexes sont déposés aux archives départementales et ne peuvent être communiqués, sur sa demande, qu'au Conseil constitutionnel.

Au-delà de ces rapprochements de procédure, se pose aussi la question de l'harmonisation des règles de fond entre les différents régimes : traitement des données personnelles, qualité du demandeur...

— *La reprise d'avancées jurisprudentielles*

L'ordonnance prise sur le fondement du présent article pourrait également prévoir, comme l'avait fait la loi du 12 avril 2000, d'introduire dans notre corpus législatif certaines précisions apportées par la jurisprudence.

Ainsi, pourrait être autorisée la communication partielle des documents comportant des mentions couvertes par l'un des secrets de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 ⁽¹⁾, parce qu'il s'agit de documents dont la consultation ou la communication porterait atteinte au bon fonctionnement des pouvoirs publics (délibérations du Gouvernement, procédures juridictionnelles, recherche des infractions) ou à un intérêt général (secret de la défense nationale, de la politique extérieure, sûreté de l'État, sécurité publique, sécurité des personnes, monnaie, crédit public).

Le Conseil d'État, dans une décision en date du 4 janvier 1995, *David*, a estimé que, malgré l'alourdissement qu'elle entraîne pour les services, la communication partielle doit être mise en œuvre chaque fois que cela est possible, c'est-à-dire lorsque le document est divisible et que sa division n'en dénature pas le sens. Le juge administratif contrôle si l'occultation est compatible avec le droit à communication ⁽²⁾. Ainsi, la communication partielle d'un document partiellement couvert par le secret devra être soumise à la possibilité d'occulter une partie du document sans que ce dernier soit dénaturé.

La possibilité d'une telle communication partielle a été inscrite dans l'article L. 124-1 du code de l'environnement par l'article 9 de l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 portant transposition de directives communautaires relatives à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement. Ainsi, « *lorsque la demande d'accès porte sur une information relative à l'environnement qui contient des données relatives aux intérêts protégés et qu'il est possible de retirer ces données, la partie de l'information non couverte par les secrets protégés est communiquée au demandeur* ». Il s'agirait d'étendre cette possibilité à l'ensemble des matières.

Le rapporteur souligne la nécessité d'accompagner cette réforme d'une politique active d'accueil des demandes des citoyens. À cet égard, la mise en place d'une charte de qualité applicable à l'ensemble des services administratifs de l'État ne pourra être que bénéfique. Les délais de réponse aux demandes, et notamment à celles qui tendent à la communication de documents administratifs, pourraient figurer dans cette charte parmi les engagements pris par les services de l'État. En effet, la CADA ne devrait plus avoir à relever, comme elle a été amenée à le faire dans son rapport de 2002, que sa saisine de plus en plus fréquente concerne des affaires « *dans lesquelles n'y a pas à proprement parler de refus de communication,*

(1) *En application de cet article, sont exclus de toute communication les documents portant atteinte au « secret des délibérations du Gouvernement et des autorités responsables relevant du pouvoir exécutif, au secret de la défense nationale, à la conduite de la politique extérieure de la France, à la sûreté de l'État, à la sécurité publique ou à la sécurité des personnes, à la monnaie et au crédit public, au déroulement des procédures engagées devant les juridictions ou d'opérations préliminaires à de telles procédures, sauf autorisation donnée par l'autorité compétente à la recherche, par les services compétents, des infractions fiscales et douanières, ou, de façon générale, aux secrets protégés par la loi ». Par ailleurs, certains documents ne sont communicables qu'à l'intéressé (atteinte au secret de la vie privée...).*

(2) *Tribunal administratif de Paris, 1^{er} mars 2000, Association France Nature Environnement ; tribunal administratif de Melun, 29 mars 2000, Syndicat FO des communaux de Thiers.*

mais plutôt une inertie du service sollicité voire un attentisme frileux »⁽¹⁾ ou encore que « les “ refus ” procèdent le plus souvent d’une inertie de l’administration plutôt que d’une volonté délibérée de ne pas communiquer »⁽²⁾. À l’occasion des vingt-cinq ans de l’institution, sa présidente, relevait que « l’on est dans l’incapacité de savoir à quelle proportion des demandes d’accès correspondent les refus qui sont soumis à la CADA, les administrations ne recensant pas les demandes d’accès. Mais l’on sait que 90 % des refus concernent des documents dont la communicabilité ne fait aucun problème et que la grande majorité de ces refus (70 %) sont des refus implicites, témoignant de l’inertie ou peut-être même du mépris de l’administration pour ce domaine. »⁽³⁾

Les difficultés d’accès qui subsistent illustrent soit l’ampleur des résistances, soit l’insuffisance de la sensibilisation de l’appareil administratif à la nécessité de transmettre les informations demandées. On pourrait imaginer, dans chaque administration, la nomination d’un responsable spécialement chargé d’organiser l’accès aux documents produits par cette administration, comme cela se pratique aux États-Unis.

Il faut rappeler, à cet égard, que la loi d’habilitation du 2 juillet 2003, dans le 2° de son article 2, autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes dispositions modifiant les règles des procédures administratives non contentieuses, aux fins de « *réduire les délais d’instruction des demandes et accélérer la prise de décision, en déterminant les procédures pour lesquelles les autorités administratives et services publics (...) indiquent aux usagers le délai dans lequel est instruite leur demande* ».

Les possibilités quasi illimitées que les technologies de la communication offrent aux services publics vont mécaniquement transformer le droit d’accès de l’administré, en permettant aux administrations d’aller au devant de lui et aux citoyens d’entrer plus profondément dans le système administratif. La mise en ligne des données publiques et les possibilités d’exploitation qu’elle permet imposent dès lors la recherche de nouveaux équilibres entre la transparence et la protection des secrets indispensables tant à la garantie des libertés qu’à l’efficacité de l’action administrative, équilibre qu’on retrouve dans l’article 3 du présent projet relatif au développement de l’administration électronique.

La Commission a *adopté* l’article premier sans modification.

Article 2

Harmonisation des règles de retrait des actes administratifs individuels

Le retrait d’un acte administratif est analogue à une annulation contentieuse en ce sens qu’un acte administratif retiré est anéanti rétroactivement comme l’est un acte annulé. Dans quelles conditions une décision administrative individuelle peut-elle être retirée, c’est-à-dire être « sortie de vigueur » de manière rétroactive ?

(1) CADA, Rapport d’activité de l’année 2002, page 18.

(2) Ibidem, page 22.

(3) Mme Michèle Puybasset, « Le droit à l’information administrative », Actualité juridique Droit administratif, 2003, page 1307.

Donner une réponse à cette question nécessite de rechercher un équilibre entre le respect du principe de légalité, le maintien de la sécurité juridique pour le bénéficiaire de la décision et la garantie des droits des tiers, et répondre ainsi au souci exprimé, notamment, par M. Daniel Labetoulle, président de la section du contentieux du Conseil d'État, pour lequel « *la stabilité des situations juridiques (...) ne coexiste avec le principe de légalité qu'au prix d'accommodements réciproques* »⁽¹⁾.

Le caractère délicat de cet équilibre entraîne une multiplicité de situations. Plusieurs alternatives se présentent à l'analyse. Chacune définit un régime particulier, ce qui explique la difficulté de la matière. Ainsi, peut-on distinguer décisions explicites et décisions implicites, le délai de recours et le délai de retrait, les actes qui font l'objet d'une publicité de ceux qui ne font l'objet d'aucun affichage ni publicité. Enfin, se pose la question de la détermination du point de départ du délai de retrait. Cette situation apparaît particulièrement complexe, au point de ne pas permettre au citoyen d'exercer ses droits de la manière la plus claire et la plus sûre possible. Elle appelle donc une simplification, dont l'ampleur justifie une habilitation de dix-huit mois selon l'article 61 du présent projet, mais qui pourrait être utilement réduite à douze mois.

1. Des régimes de retrait disparates

a) L'évolution jurisprudentielle du régime de retrait des décisions individuelles explicites

Avant l'intervention d'une décision récente d'octobre 2001, la jurisprudence antérieure, marquée par la décision *Dame Cachet*⁽²⁾, estimait que l'administration pouvait retirer l'acte tant que le délai de recours contentieux ouvert aux tiers n'avait pas expiré ainsi que, en cas de contentieux, pendant toute la durée de l'instance tant que le juge ne s'était pas définitivement prononcé. Par ailleurs, en vertu de la jurisprudence *Ville de Bagneux*⁽³⁾, l'administration pouvait retirer d'office à tout moment un acte créateur de droits illégal, notifié au bénéficiaire, en l'absence de publicité à l'égard des tiers – ce qui laisse ouvert le recours contentieux – et alors même qu'aucun recours n'avait été formé par un tiers.

L'évolution jurisprudentielle récente a modifié le régime de retrait des décisions individuelles explicites. Dans sa décision *Ternon* du 26 octobre 2001⁽⁴⁾, à propos d'une décision d'une collectivité locale et dans un souci de sécurité juridique, le Conseil d'État a modifié le délai dans lequel l'administration pouvait opérer le retrait d'une décision individuelle explicite, créatrice de droits mais illégale. En application de cette jurisprudence, l'administration ne peut plus retirer la décision au-delà d'un délai de quatre mois à compter de son intervention explicite, c'est-à-dire, en l'espèce, non pas à partir de la date de sa réception par le préfet, mais de la signature de l'acte lorsqu'il s'agit d'une décision prise par une seule autorité ou à partir de la

(1) Daniel Labetoulle, « *Principe de légalité et principe de sécurité* », in *L'État de droit*, mélanges en l'honneur de Guy Braibant, Dalloz, 1996, page 404.

(2) *Conseil d'État*, 3 novembre 1922, Dame Cachet.

(3) *Conseil d'État*, assemblée, 6 mai 1996, Ville de Bagneux.

(4) *Conseil d'État*, assemblée, 26 octobre 2001, Ternon.

date de la délibération lorsque la décision est prise conjointement par plusieurs autorités.

Ce délai s'impose à l'autorité compétente dans tous les cas, y compris dans l'hypothèse où un recours administratif ou juridictionnel a été déposé. Le Conseil d'État a ainsi déconnecté délai de retrait et délai de recours contre une décision individuelle explicite.

b) L'évolution législative du régime de retrait des décisions individuelles implicites

Avant l'intervention de la loi du 12 avril 2000 précitée, le régime juridique applicable en matière de retrait des décisions implicites d'acceptation illégales était gouverné par jurisprudence *Ève* du Conseil d'État, en date du 14 septembre 1969 ⁽¹⁾ : toute possibilité de retrait d'une décision implicite d'acceptation, même illégale, par l'administration qui en est l'auteur ou par l'autorité hiérarchique, est exclue, même pendant le délai de recours contentieux, dès lors que cette décision n'a pas fait l'objet de mesures d'information. Ainsi, l'absence de publicité à l'égard des tiers interdit de faire courir le délai de recours. L'administration se trouve dessaisie dès l'intervention de la décision.

En revanche, lorsque la décision a fait l'objet de mesures de publicité assurant l'information des tiers, elle peut être retirée, si elle est entachée d'illégalité, pendant le délai du recours contentieux ouvert aux tiers et pendant la durée de l'instance si un recours a effectivement été formé ⁽²⁾. Le Conseil d'État a considéré que la solution permettant le retrait à tout moment, c'est-à-dire l'annulation à tout moment par l'autorité administrative, aurait consacré une insécurité juridique excessive au détriment du destinataire de la décision, incitant en outre l'administration à s'abstenir de répondre expressément pour bénéficier de la possibilité de revenir à toute époque sur sa décision d'acceptation.

La loi du 12 avril 2000 précitée est venue clarifier le régime de retrait des décisions implicites d'acceptation entachées d'illégalité. Ainsi, contrairement à la jurisprudence *Ève*, la loi autorise le retrait de la décision implicite d'acceptation irrégulière, pendant le délai de recours contentieux, lorsque des mesures de publicité sont prévues par un texte et, quand de telles mesures ne sont pas prévues, pendant le délai de deux mois à compter de l'intervention de la décision.

Dans le cas du retrait d'une décision implicite, la question du délai de recours importe. En vertu de l'article 23 de la loi du 12 avril 2000 précitée, une décision implicite d'acceptation peut donc être retirée, pour illégalité, par l'autorité administrative selon trois régimes :

— retrait pendant le délai de recours ouvert aux tiers lorsque les mesures prévues pour assurer leur information ont été effectivement mises en œuvre ;

— retrait pendant un délai de deux mois à compter de la date d'intervention de la décision implicite ou, sans délai, à la demande d'un tiers y ayant

(1) Conseil d'État, section, 14 septembre 1969, *Ève*.

(2) Conseil d'État, assemblée, 1^{er} juin 1973, *Ministre de l'équipement et du logement c/ Époux Roulin*.

intérêt, lorsqu'aucune mesure d'information des tiers n'a été mise en œuvre, qu'elle ait été ou non prévue. En l'espèce, l'administration n'agit pas de sa propre initiative mais à la demande d'un tiers dont les intérêts sont lésés ;

— pendant la durée de l'instance au cas où un recours contentieux a été formé. Il n'est pas besoin de laisser une instance se poursuivre jusqu'à son terme dès lors que la situation juridique peut être stabilisée plus rapidement par le retrait de l'acte en cause⁽¹⁾.

2. La nécessité d'une harmonisation des différents régimes de retrait

Les contraintes sont connues. Toute réforme devra concilier les trois impératifs que sont, d'abord, le respect de l'ordonnancement juridique par le retrait de toute décision illégale, ensuite, la préservation de la stabilité juridique au profit du bénéficiaire de la décision, qui ne doit pas voir sa situation évoluer au gré des décisions administratives contraires et, enfin, le maintien des droits des tiers.

L'exemple du permis de construire, présenté dans l'exposé des motifs, illustre parfaitement cette difficulté. Quand un permis de construire illégal peut-il être retiré ?

— pendant un délai de quatre mois à compter de la signature de l'arrêté, lorsque le permis est accordé par une décision explicite et pas au-delà en vertu de l'application de la jurisprudence *Ternon* ;

— pendant une période de deux mois à compter de la fin du délai d'instruction, si l'administration n'a pas répondu pendant le délai d'instruction et si aucune mesure de publicité n'a été prise ;

— pendant une période de deux mois à compter de l'affichage, si l'administration n'a pas répondu pendant le délai d'instruction et si le constructeur a affiché le permis ;

— pendant la durée de l'instance si un recours contentieux a été formé par un tiers dans les deux mois de l'intervention de la décision.

La multiplicité des régimes appelle une harmonisation. Le Gouvernement s'engage à réunir un groupe de travail sous l'égide du Conseil d'État afin de trouver des solutions plus lisibles. Le rapporteur rappelle que, dans le cadre de l'article 38 de la Constitution, il n'est pas interdit au Gouvernement de faire dépendre la teneur des ordonnances des résultats de travaux et d'études dont il ne connaîtra que plus tard les conclusions⁽²⁾. Enfin, le rapporteur souhaite attirer l'attention sur la nécessité d'assurer une harmonisation de la future ordonnance avec les dispositions adoptées par les deux assemblées lors de la première lecture du projet de loi relatif aux responsabilités locales tirant les conséquences de la jurisprudence *Ternon* sur les délais de transmission au représentant de l'État des actes des collectivités locales (article 98 *bis*).

(1) La jurisprudence avait d'ores et déjà adopté cette position : Conseil d'État, 10 février 1982, Angeletti.

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 86-207 DC des 25 et 26 juin 1986, Diverses mesures d'ordre économique.

La Commission a *adopté* l'article 2 sans modification.

Article 3

Développement de l'administration électronique

L'administration électronique, selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), est définie comme « *l'usage des technologies de l'information et de la communication et en particulier de l'internet en tant qu'outil visant à mettre en place une administration de meilleure qualité* ». Les enjeux du développement de l'administration électronique sont donc considérables en termes de simplification des relations entre les usagers et les citoyens, mais aussi en termes de productivité des services publics. En effet, les économies attendues de ce processus ont été évaluées à 5 milliards d'euros par an ⁽¹⁾.

Le Président de la République, lors des vœux des corps constitués, le 7 janvier 2004, a ainsi souhaité qu'« *avant la fin de l'année 2006 l'ensemble des démarches puissent être accomplies à distance, par téléphone ou par internet* ». Le développement de cette politique exige des modifications législatives. Une première vague de ces modifications devrait être adoptée dans le cadre de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003. Le présent article organise la seconde. L'habilitation sera accordée pour neuf mois, à l'exception de la mesure de transposition de règles communautaires pour laquelle le Gouvernement bénéficiera d'une habilitation de douze mois. Pour une plus grande lisibilité, la Commission souhaiterait que l'ensemble de l'habilitation prévue par cet article obéisse à un seul délai, qui pourrait être celui de douze mois.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 3

1. Assurer la sécurité des informations échangées entre les usagers et les autorités administratives, ainsi qu'entre les autorités administratives (mise en place d'un référentiel général de sécurité dénommé « Politique de référencement intersectoriel de sécurité »)
2. Simplifier l'exercice des démarches administratives, en permettant aux usagers de les faire par voie électronique
3. Permettre que, dans le cadre des procédures de contrôle, les échanges entre les autorités administratives et les usagers et les échanges entre autorités administratives soient réalisés par voie électronique
4. Mettre à la disposition des usagers un dispositif leur donnant la possibilité de stocker sous forme électronique les documents et données les intéressant et susceptibles d'être transmis, à leur initiative, aux destinataires qu'ils auront désignés
5. Faire en sorte que les usagers puissent déclarer, en une seule opération, leur changement d'adresse aux autorités administratives ainsi que, le cas échéant, à tout organisme chargé d'une mission de service public et à des organismes de droit privé
6. Permettre et favoriser la signature électronique des actes des autorités administratives
7. Transposer la directive 2003/98/CE du Parlement et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, ainsi que fixer le cadre juridique relatif à l'accès et à la diffusion, notamment gratuite, des données publiques produites ou collectées par l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics ou les organismes de droit public ou privé chargés de la gestion d'un service public
8. Autoriser la constitution de groupements d'intérêt public entre des personnes morales de droit public ou entre des personnes morales de droit public et de droit privé, pour favoriser l'utilisation des technologies de l'information, notamment en vue de développer l'administration

(1) Discours du Premier ministre pour le lancement du projet ADELE, Lyon, 9 février 2004.

électronique ou de gérer des équipements d'intérêt commun dans ce domaine

1. Le développement continu de l'administration électronique

L'administration électronique est au centre de la réforme de l'État depuis moins d'une décennie. Source de meilleurs services rendus aux usagers de l'administration, d'une meilleure efficacité de celle-ci pour un coût global nettement inférieur, l'administration électronique apparaît à la fois comme une opportunité et comme une nécessité. C'est pourquoi les rapports à son propos et au développement des échanges de données se sont multipliés :

— *Valeur juridique des documents conservés sur support photographique numérique* de M. Dominique Ponsot pour l'observatoire juridique des technologies de l'information, en septembre 1995 ;

— *L'administration communicante, rapport sur l'échange de données dans l'administration (EDI)* de M. Rémi Marchand pour la commission de simplification administrative, de novembre 1996 ;

— *Internet et les réseaux numériques*, étude remise au Premier ministre par le Conseil d'État en 1998 ;

— *Données personnelles et société de l'information*, rapport au Premier ministre de M. Guy Braibant publié au deuxième trimestre 1998 ;

— *Rapport sur l'impact des nouvelles technologies de l'information sur la modernisation de l'État* de M. Jean-Paul Baquiast, en juin 1998 ;

— *Internet et les administrations à l'étranger* par Bruno Oudet et Bernard Battail pour le commissariat général du plan, en 1998 ;

— *Diffusion des données publiques et révolution numérique* de MM. Dieudonné Mandelkern et Bertrand du Marais pour le commissariat général du plan, en octobre 1999 ;

— *L'État et les technologies de l'information et de la communication, Vers une administration « à accès pluriel »* de M. Bruno Lasserre, en 2000 ;

— *Pour une administration électronique citoyenne, méthodes et moyens, contribution au débat*, rapport au Premier ministre de M. Thierry Carcenac, en 2001 ;

— *Administration électronique et protection des données personnelles, Livre blanc*, de MM. Pierre Truche, Jean-Paul Faugère et Patrice Flichy, en 2002 ;

— *L'Hyper-République, bâtir l'administration en réseau autour du citoyen* par MM. Pierre de La Coste et Vincent Bénard, en 2003, qui proposent la mise en place d'un plan sur cinq ans.

Des plans et des institutions ont été progressivement définis pour conduire une politique cohérente dans cette matière. La France avait été, avec le minitel, pionnière en matière d'administration électronique. Au début des années quatre-vingt-dix, elle hésite à basculer ses services sur internet. En août 1997, le Premier ministre décide la migration des services de l'État du minitel vers l'internet. En 1998, le Gouvernement place l'administration électronique parmi les six chantiers prioritaires du programme d'action gouvernemental pour l'entrée de la France dans la « société de l'information » (PAGSI). Il s'agissait de mettre les technologies de l'information au service de la modernisation des services publics, d'améliorer l'efficacité de l'action des administrations de l'État comme des collectivités locales et la qualité des relations entre celles-ci et leurs usagers. Près de 1,4 milliard d'euros ont été mobilisés sur quatre ans. Le 22 août 2001 était créée, par le décret n° 2001-737, l'Agence pour les technologies de l'information et de la communication dans l'administration (ATICA) en remplacement de la mission interministérielle de soutien technique pour le développement des technologies de l'information et de la communication dans l'administration qui avait été créée par le décret n° 98-751 du 27 août 1998.

Le Gouvernement issu des élections de 2002 a amplifié cette action en adoptant un **plan « RE/SO 2007 »** pour une République numérique dans la société de l'information présenté par le Premier ministre, le 12 novembre 2002, qui, après la multiplication d'expérimentations souvent réussies et prometteuses, a insisté sur la coordination des moyens mis en œuvre. Ainsi, en remplacement de l'ATICA et dans le cadre du plan « RE/SO 2007 », le décret n° 2003-141 du 21 février 2003 portant création de services interministériels pour la réforme de l'État, dans son article 4, a créé l'**Agence pour le développement de l'administration électronique** (ADAE), afin de favoriser le développement de systèmes d'information et de communication permettant de moderniser le fonctionnement de l'administration et de mieux répondre aux besoins du public, de proposer au Premier ministre les mesures tendant à la dématérialisation des procédures administratives, à l'interopérabilité des systèmes d'information, ainsi qu'au développement de standards et de référentiels communs et d'assurer, pour le compte du Premier ministre, la maîtrise d'ouvrage des services opérationnels d'interconnexion et de partage des ressources, notamment en matière de transport, de gestion des noms de domaine, de messagerie, d'annuaire, d'accès à des applications informatiques et de registres des ressources numériques.

Le directeur de l'Agence préside un conseil d'orientation qui réunit des représentants des ministres, des collectivités territoriales, des organismes assurant des missions de service public, des usagers et des entreprises, ainsi que des experts. La composition et le fonctionnement du conseil d'orientation sont fixés par arrêté du Premier ministre. Le conseil rend un avis sur les orientations de développement de l'Agence ainsi que sur son programme de travail. Il peut émettre des recommandations sur les actions à mener, en particulier dans le domaine des systèmes d'information et de communication et des téléservices, des logiciels et de l'interopérabilité des systèmes.

Aujourd'hui, il existe d'ores et déjà 200 téléservices publics et 5 500 sites internet publics. Plus de 90 % des formulaires administratifs sont disponibles en ligne (contre 74 % en avril 2002). Plus de 600 000 Français ont payé leurs impôts en ligne en 2003. 50 millions de cartes SESAM-Vitale ont été distribuées à ce jour, ce qui permet de traiter par voie électronique plus de 50 % des feuilles de soins. La

moitié des demandes de certificat de non-gage nécessaire à la délivrance des cartes grises, soit plus de 2 millions de demandes par an, s'effectue désormais par internet.

Un **plan stratégique pluriannuel pour l'administration électronique**, baptisé ADELE, a été lancé au début 2004 et devrait s'achever en 2007. L'objectif est de « *rendre l'administration plus efficace, plus proche, plus transparente, plus facile d'accès pour l'ensemble des usagers* ». Ce projet s'inscrit dans le prolongement du programme « RE/SO 2007 » précité. Le plan rassemble cent quarante mesures, qui concerneront près de trois cents nouveaux services, reposant sur les principes de simplicité, de sécurité, de confidentialité et de personnalisation. Au terme de ce plan, en 2007, les deux tiers des échanges entre l'administration et les usagers devraient être dématérialisés.

Parmi les nombreuses mesures annoncées figurent la création de portails pour l'emploi, le développement de la formation tout au long de la vie, pour les concours, emplois et offres de stage dans la fonction publique, pour la santé et le social, mais aussi la mise en place de services relatifs au changement d'adresse, au changement de situation familiale, permettant le suivi et la consultation des droits de retraite. Les services en ligne offerts par les caisses d'allocations familiales et par les caisses d'assurance maladie seront étendus. D'autres mesures sont prévues dans le domaine de l'enseignement (espaces numériques de travail de l'élève et de l'étudiant, portails d'inscription aux examens dans l'enseignement...), de l'environnement (appui à la prévision des inondations), des informations routières, du sport, de l'état civil ou encore de la fiscalité. Le vote électronique sera développé.

Les services aux entreprises ne sont pas omis avec l'ouverture d'un espace professionnel, la création d'un numéro d'identification de l'entreprise en ligne, d'un compte fiscal des professionnels et d'une procédure de dédouanement domiciliée. Dans le domaine social, sera créé un dossier « cotisant » en ligne et sera poursuivie la dématérialisation des échanges entre les caisses d'assurance maladie, les professionnels de santé, les fournisseurs et les entreprises. Les associations bénéficieront d'un espace particulier, tandis que sera mis en place un guichet unique des demandes de subventions.

D'autres mesures favoriseront les services destinés aux collectivités territoriales : ouverture des systèmes d'information territoriaux, dématérialisation dans le secteur public local, transmission de statistiques d'état civil et avis électoraux des mairies à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), infrastructures mutualisées pour permettre aux collectivités locales d'offrir des services d'administration électronique avancés aux citoyens, infrastructure de confiance permettant la dématérialisation des échanges entre les collectivités et les administrations. D'autres encore bénéficieront aux agents publics et aux administrations : portail national pour l'achat public des services de l'État, gestion de parc automobile, modernisation des systèmes d'information des ressources humaines, gestion des crises, risques naturels et technologiques majeurs, gestion du patrimoine immobilier, du logement social.

Le projet ADELE a également pour objet de mutualiser les services de sécurité des systèmes d'information, de développer les compétences en sécurité des systèmes d'information au sein des administrations, de rendre disponibles les

produits de sécurité développés par des acteurs de confiance, de mettre en place une politique de référencement intersectorielle de sécurité (PRIS).

Dans ce cadre, plusieurs engagements ont été pris. Les données personnelles, utiles à la mise en place de relations électroniques entre l'administration et les usagers, ne seront pas centralisées dans une base de données unique. Pour les services qui ne requièrent pas d'identification de l'utilisateur, les démarches en ligne préserveront l'anonymat du demandeur. Il n'y aura pas de numéro d'identification unique, les identifiants par secteur administratif seront maintenus, selon les souhaits exprimés par la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) dans sa position sur le plan ADELE⁽¹⁾. Les échanges de données non prévus par la loi pourront être autorisés par l'utilisateur à sa demande expresse lorsque ceux-ci permettront de simplifier ses démarches administratives. Pour accéder aux services faisant appel à des données sensibles, l'administration mettra à disposition des usagers des outils d'identification fiables et simples d'emploi. Les citoyens seront libres du choix des outils – carte unique pour plusieurs services ou une carte par service – qu'ils pourront utiliser pour accéder aux services de l'administration électronique à distance.

La sécurité des systèmes d'information sera renforcée pour accroître le niveau de sécurité des téléservices. La transparence dans le suivi des dossiers sera favorisée, en développant notamment les accusés de réception en ligne. Après expérimentation, il sera proposé à chaque usager un espace administratif personnel. La création d'un tel espace sera soumise à l'avis de la CNIL. Cette personnalisation permettra à l'utilisateur de contrôler l'avancée de ses démarches, les échanges entre administrations le concernant et de recevoir des informations générales ou personnelles sur les sujets qui l'intéressent. Les citoyens décideront des données qui y figurent et de la manière dont elles pourront circuler pour faciliter leurs démarches. L'utilisateur pourra à tout moment demander la radiation de son espace administratif personnel.

2. L'encadrement légal progressif de l'administration électronique

La CNIL estime que « *le développement des téléservices, dès lors qu'ils peuvent permettre de simplifier les démarches administratives et de rapprocher le citoyen de son administration ne peut que rencontrer (sa) faveur* ». Cette avancée doit néanmoins se faire dans un cadre juridique protecteur de la liberté privée. Des mesures législatives ont d'ores et déjà été adoptées. D'autres doivent être prises.

Cette évolution s'inscrit dans la logique de l'affirmation progressive du contrôle des personnes sur leurs données personnelles, le droit d'opposition cédant progressivement le pas à un devoir pour les opérateurs de fichiers de recueillir le consentement exprès des personnes, comme l'ont souligné MM. Pierre Truche, Jean-Paul Faugère et Patrice Flichy dans leur Livre blanc sur l'administration électronique et la protection des données personnelles de 2002. Ces auteurs considèrent que « *la CNIL et la loi actuelle ne s'opposent en rien au développement de l'administration électronique (...) dès lors que des garanties suffisantes sont apportées (finalité, chiffrement, signature, information et droit d'accès)* ».

(1) *Position de la CNIL sur le programme ADELE (Administration Électronique)*, 26 février 2004.

Deux impératifs en apparence contradictoires doivent être conciliés ; la simplification des démarches pour les usagers, ce qui suppose de décloisonner les services administratifs, de fluidifier les échanges sans que l'utilisateur soit systématiquement réinterrogé pour des pièces qu'il a déjà fournies, d'une part, et le respect de la protection des données personnelles, ce qui peut conduire, au contraire, à limiter des interconnexions entre administrations, d'autre part. Un cadre législatif est venu progressivement assurer cette conciliation. Il s'agit également de lutter contre deux peurs : celle suscitée par une technologie qui viendrait renforcer le sentiment de domination des individus par une administration omnisciente et omniprésente ; la perte d'humanité dans les relations et l'absence de garantie d'une bonne réception, conservation et utilisation des données individuelles.

a) La multiplication des mesures législatives et réglementaires

Plusieurs textes ont déjà réglé certaines questions.

La loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés soumet à un contrôle strict les fichiers administratifs. Elle interdit aux administrations de croiser, dans une certaine mesure, les informations qu'elles possèdent, ce qui a pour conséquence de multiplier les demandes d'information redondantes adressées aux administrés.

La loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle, dans son article 4, a défini le principe selon lequel toute déclaration d'une entreprise à une administration peut être faite par voie électronique.

Le décret n° 99-68 du 2 février 1999⁽¹⁾ pris en application du PAGSI a encouragé la mise en ligne des formulaires administratifs. Dans le cadre de ce texte, tout nouveau formulaire doit être accessible par internet. Les formulaires ainsi disponibles sont opposables aux administrations, sous réserve que leur contenu n'ait pas été altéré par l'utilisateur.

La loi n° 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique a reconnu la validité juridique de la signature électronique au même titre que la signature manuscrite et a instauré une présomption de fiabilité en faveur des signatures électroniques. Tout dossier mal aiguillé devrait être réorienté par l'administration elle-même en vertu du principe posé par l'article 20 de la loi « DCRA » du 12 avril 2000 en vertu duquel « *lorsqu'une demande est adressée à une autorité administrative incompétente, cette dernière la transmet à l'autorité administrative compétente et en avise l'intéressé* ». Cette obligation impose de développer les échanges électroniques entre administrations.

Le 29 novembre 2001, la CNIL a émis une recommandation portant sur la diffusion de la jurisprudence sur l'internet et a invité les diffuseurs à « anonymiser » les décisions publiées gratuitement. Elle a également invité le Gouvernement à ne pas diffuser par voie électronique certains actes nominatifs, tels que les décrets portant naturalisation, réintégration dans la nationalité française, mention d'enfant

(1) Décret complété par la circulaire du 7 octobre 1999 relative aux sites internet des services et des établissements publics de l'État et la circulaire du 31 décembre 1999 relative à l'aide aux démarches administratives sur l'internet.

mineur bénéficiant de l'effet collectif attaché à l'acquisition de la nationalité française pour les parents et francisation des noms et prénoms, ou les décrets portant changement de nom et les arrêts de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Une référence à internet et au courrier électronique a été introduite dans notre droit électoral par le décret n° 2002-105 du 25 janvier 2002 (articles R. 249 et R. 277 du code électoral) en ce qui concerne la mise à disposition des électeurs des bulletins de vote ou circulaires. Des mesures allant dans le même sens ont également été définies pour l'obtention de documents d'état civil par exemple. De même, les déclarations d'impôt peuvent désormais se faire par internet, les contribuables se voyant attribuer un certificat de sécurité.

Le décret n° 2002-1064 du 7 août 2002 a créé un **service public de la diffusion du droit par l'internet**, permettant l'ouverture du site « Légifrance ». Ce service a pour objet de faciliter l'accès du public aux textes en vigueur ainsi qu'à la jurisprudence. Il met gratuitement à la disposition du public la plus grande partie du corpus juridique, ainsi que les décisions et arrêts du Conseil constitutionnel, du Conseil d'État, de la Cour de cassation et du Tribunal des conflits, ceux des arrêts et jugements rendus par la Cour des comptes et les autres juridictions administratives, judiciaires et financières qui ont été sélectionnés selon les modalités propres à chaque ordre de juridiction, les arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme et les décisions de la Commission européenne des droits de l'homme et les décisions de la Cour de justice des Communautés européennes et du tribunal de première instance des Communautés européennes. Pour piloter ce service, il a été créé, auprès du Premier ministre, un comité du service public de la diffusion du droit par l'internet.

Le **projet de loi pour la confiance dans l'économie numérique**, adopté définitivement le 13 mai dernier, a permis de définir des notions précises, notamment dans le domaine de la responsabilité des hébergeurs ou sur la mise en place de cryptage. Le **projet de loi relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel** et modifiant la loi du 6 janvier 1978 précitée, adopté en deuxième lecture par notre assemblée le 29 avril 2004, est venu préciser le droit applicable au traitement des données personnelles, conformément aux exigences de la directive 95/46 CE du 24 octobre 1995 ⁽¹⁾ dont la transposition devait être effectuée par les États membres avant le 24 octobre 1998.

Ce projet de loi prévoit ainsi de distinguer les régimes des formalités préalables en fonction de la dangerosité, supposée ou réelle, des traitements, que ces traitements soient mis en œuvre par les personnes morales de droit public – traitements qui doivent déjà être soumis à la procédure de l'autorisation préalable de la CNIL – ou par des personnes morales de droit privé. Hormis ces cas de dangerosité, la déclaration préalable à la CNIL devient la formalité préalable de droit commun, avec en contrepartie le renforcement des pouvoirs d'investigation et de sanction de la commission.

Le projet de loi, dans son article 4, modifiant l'article 27 de la loi du 6 janvier 1978, prévoit de soumettre à la procédure de contrôle préalable de la CNIL,

(1) Directive 95/46 CE du 24 octobre 1995 du Parlement européen et du Conseil relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

« d'une part, les traitements mis en œuvre pour le compte de l'État et portant sur des données biométriques nécessaires à l'authentification ou au contrôle de l'identité des personnes physiques et, d'autre part, les traitements mis en œuvre par l'État aux fins de mettre à disposition des usagers un ou plusieurs services par la voie électronique afin de favoriser le développement de " l'administration électronique " et, ce faisant, contribuer à l'amélioration du service public »⁽¹⁾.

Le **projet relatif aux responsabilités locales** pose un nouveau jalon en autorisant, dans son article 98 *ter*, la transmission au représentant de l'État par voie électronique des actes des collectivités territoriales. Une telle transmission est déjà en cours d'expérimentation au ministère de l'intérieur. Elle sera étendue fin 2004 dans plusieurs départements aux collectivités qui ont demandé à participer à cette expérimentation. Un décret en Conseil d'État viendra préciser les modalités d'une telle transmission, qui sera désormais fondée sur une disposition législative, pour les actes des communes (article L. 2131-1 du code général des collectivités territoriales), des départements (article L. 3131-1) et des régions (article L. 4141-1).

Cette disposition reprend les termes de l'article 28 de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit (voir *infra*) en les rendant d'application directe. Comme l'a relevé la mission menée par diverses inspections sur l'audit du contrôle de légalité, à propos de ce projet de télétransmission, « *il est non seulement économique en termes de réception des actes – ceci est presque accessoire – mais surtout nécessaire à une gestion moderne, moins coûteuse et plus sûre, de procédures juridiques qui font intervenir plusieurs agents de services différents dans des délais stricts* »⁽²⁾. Il reste deux difficultés principales : certains actes sont complexes et leur format rend difficile leur télétransmission ; toutes les collectivités locales n'ont pas la capacité technique de développer les moyens exigés.

b) Les apports de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003

La loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit comprend six mesures destinées à développer l'administration électronique.

Dans le *d*) de son article 2, il est prévu de simplifier les démarches des usagers auprès des administrations de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics qui en relèvent, des organismes de sécurité sociale et des autres organismes chargés d'une mission de service public, en organisant, dans le respect des règles de protection de la liberté individuelle et de la vie privée établies par la législation relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, la transmission de documents entre les autorités administratives et services publics.

Dans son article 4, la loi du 2 juillet 2003 prévoit une simplification et une harmonisation des règles relatives aux conditions d'entrée en vigueur des lois,

(1) Francis Delattre, Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi, modifié par le Sénat (n° 762), relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, *Assemblée nationale, XI^e législature, n° 1537, 13 avril 2004, page 9.*

(2) *Inspection générale de l'administration, inspection générale des affaires sociales, inspection générale de l'administration de l'éducation nationale, inspection générale des finances, inspection générale de l'équipement, inspection générale de l'environnement et inspection générale de l'agriculture*, Rapport sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution, juillet 2003, page 11.

ordonnances, décrets et actes administratifs, ainsi que les modalités selon lesquelles ces textes sont publiés et portés à la connaissance du public, en prenant en compte les possibilités offertes par les technologies de l'information et de la communication. Sur ce fondement, l'ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs a prévu que seront publiés au *Journal officiel*, mis à la disposition du public sous forme électronique de manière permanente et gratuite⁽¹⁾, les lois, les ordonnances, les décrets et, lorsqu'une loi ou un décret le prévoit, les autres actes administratifs. Cette publication est assurée, le même jour, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité, sur papier et sous forme électronique.

En ce qui concerne les actes individuels, un décret en Conseil d'État pris après avis de la CNIL définira les actes, notamment relatifs à l'état et à la nationalité des personnes, qui, en l'état des techniques disponibles, ne doivent pas faire l'objet d'une publication sous forme électronique. Un décret en Conseil d'État définira également les catégories d'actes administratifs dont, eu égard à leur nature, à leur portée, et aux personnes auxquelles ils s'appliquent, la publication au *Journal officiel* sous forme électronique suffit à assurer l'entrée en vigueur. Pourraient ainsi faire l'objet d'une telle dématérialisation les actes dont la publication a pour seul objet de faire courir le délai à l'égard des tiers et qui concernent une catégorie de personnes dont l'équipement informatique leur donne accès à internet.

Dans le 5° de son article 15, la loi du 2 juillet 2003 précitée prévoit d'étendre le système de transmission électronique en vigueur pour la branche maladie (SESAM-Vitale) aux prestations de la branche accidents du travail et maladies professionnelles. Introduite dans la loi à l'initiative du Sénat, cette disposition a servi de fondement à l'article 2 de l'ordonnance n° 2004-329 du 15 avril 2004 allégeant les formalités applicables à certaines prestations sociales qui a donné une base légale à la transmission, qui existait déjà dans les faits, des informations relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles par les professionnels.

Assimilable à une mesure de développement de l'administration électronique, le vote électronique a été autorisé par le 2° de l'article 19 de ladite loi pour les élections aux chambres de commerce et d'industrie, aux chambres de métiers, aux chambres d'agriculture, aux tribunaux paritaires des baux ruraux et pour les élections prud'homales. Cette disposition a été effectivement mise en place pour les élections aux chambres de commerce et d'industrie (article 6 de l'ordonnance n° 2003-1067 du 12 novembre 2003 relative à l'élection des membres des chambres de commerce et d'industrie, à la prorogation des mandats des délégués consulaires et modifiant le code de commerce, en particulier son article L. 713-11) et aux élections des membres des chambres de commerce et d'industrie et aux élections des délégués consulaires (article 6 de l'ordonnance n° 2004-328 du 15 avril 2004 relative à l'élection des délégués consulaires et des juges des tribunaux de commerce modifiant l'article L. 713-15 du code de commerce).

L'article 28 de cette loi, introduit à l'initiative de l'Assemblée nationale en première lecture, a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes

(1) Sur le site « Légifrance ».

mesures nécessaires pour développer l'utilisation des technologies de l'information afin de simplifier non seulement les conditions de fonctionnement des collectivités territoriales et des autorités administratives, mais aussi, dans le cadre du contrôle de légalité, les procédures de transmission des actes des collectivités territoriales et des autorités administratives soumis au contrôle du représentant de l'État dans le département.

3. Une nouvelle étape

L'administration électronique est un bon moyen, pour les services publics, de prendre en charge leur propre complexité. Le présent article met en œuvre quelques unes des mesures inscrites dans le plan pluriannuel ADELE, assurant la compatibilité entre développement des services en ligne proposés par les autorités publiques, sécurité juridique et technique, respect du secret professionnel et protection de la vie privée.

La CNIL, dans sa délibération portant avis sur les dispositions relatives au développement de l'administration électronique de l'avant-projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit par voie d'ordonnances ⁽¹⁾, a relevé à cet égard que l'ensemble des dispositions dont elle avait été saisie « *n'appelle pas d'objection de principe au regard des principes de protection des données à caractère personnel mais qu'elle devra être consultée sur les dispositions des ordonnances qui préciseront les mesures envisagées et qui seront susceptibles d'intéresser la protection des droits et libertés des personnes à l'égard des traitements de données à caractère personnel* ».

a) L'encadrement des téléprocédures

Le présent article, dans les alinéas 1° à 7° prévoit à la fois le développement des téléprocédures – comme échanges dématérialisés de formalités entre les services publics, leurs partenaires et les usagers –, et la mise en place de mécanismes garantissant la sécurité des échanges. Dans l'état du droit, la conception de la sécurité reste très parcellaire. Chaque service public qui développe un téléservice est obligé de prévoir la sécurité juridique dans le périmètre de ce téléservice.

— Le développement des téléprocédures

Sur le plan européen, les priorités fixées portent sur l'accès dématérialisé aux services publics de base et aux marchés publics. Lors du Conseil européen de Lisbonne des 23 et 24 mars 2000, le Conseil a invité « *les États membres à assurer un accès généralisé par voie électronique à tous les services publics de base d'ici à 2003* ». Il demande également de « *prendre les mesures nécessaires pour que, d'ici à 2003, les marchés publics, tant communautaires que nationaux, puissent être passés en ligne* ». Dans le cadre du programme « e-Europe 2000 », la Commission européenne a mis au point une liste d'indicateurs d'administration en ligne applicables à vingt services publics destinés aux particuliers et aux entreprises. Ces indicateurs visent à mesurer les progrès accomplis dans la fourniture des services en

(1) Délibération n° 03-054 du 27 novembre 2003.

ligne, à l'aide d'un cadre en quatre étapes et d'une liste exhaustive de services à suivre, et à faciliter les comparaisons entre pays.

Sur le plan national, quatre étapes peuvent être distinguées. Les premières applications ont eu lieu dans les années 1980-1990. Les particuliers ont pu utiliser le minitel pour certaines démarches, à l'exemple du système Ravel de préinscription dans les universités. Pour les entreprises, diverses procédures, notamment dans le domaine financier, ont été accessibles par réseau, à l'exemple de la déclaration d'échange de biens. Puis, un début d'utilisation d'internet s'est opéré dans la seconde moitié des années 1990. La publication du PAGSI a entraîné l'ouverture du site « Admifrance » et la généralisation des sites internet publics, ainsi que la numérisation et la mise en ligne des formulaires.

Dans un troisième temps, le comité interministériel pour la réforme de l'État, réuni le 12 octobre 2000, a donné une nouvelle impulsion au développement des téléprocédures. En novembre 2001, les autorités publiques ont engagé la généralisation des téléservices d'ici à 2005, ainsi que la création, à cette échéance, d'un point d'entrée personnalisé offrant à chaque usager un tableau de bord et une interface unique pour gérer l'ensemble de ses démarches en cours et à venir. Il s'agit à la fois de permettre à l'usager d'obtenir les formulaires en ligne, de remplir les formulaires à l'écran et de télétransmettre les formulaires informatisés, voire d'utiliser une application interactive. La procédure est entièrement dématérialisée et permet à l'usager de ne donner que les informations correspondant à sa démarche et à sa situation. Il reçoit un accusé de réception et un numéro de dossier. L'information est directement intégrée et traitée par l'administration.

La quatrième étape est constituée par la création de l'ADAE et par le lancement du plan ADELE. Aujourd'hui, 15 % des procédures peuvent être faites par voie électronique (téléTVA, téléIR, SESAM-Vitale, DUCS-I). L'objectif, fixé dans le plan ADELE, est d'atteindre les deux tiers des procédures en 2006 et la totalité en 2007. Tout d'abord, le service rendu à l'usager est amélioré compte tenu de la rapidité des échanges. Ensuite, les téléprocédures représentent un gage de plus de simplicité dans les démarches administratives par l'allégement des charges et des formalités. Elles permettent de réduire la communication de pièces justificatives non dématérialisables. Elles impliquent une réduction des coûts grâce aux économies de papier, de photocopies, d'affranchissement et de déplacements qu'elles supposent. Enfin, elles permettent aux usagers d'effectuer les démarches administratives sans subir les contraintes d'horaires des services publics ou d'éloignement géographique. Elles constituent un réel facteur de transformation et de modernisation des administrations qui doivent rationaliser leurs modes de fonctionnement.

Ainsi, selon une logique déjà à l'œuvre dans la loi d'habilitation du 2 juillet 2003, un service administratif, quel qu'il soit (État, collectivité locale, établissement public) ne devrait plus demander à l'usager un renseignement ou une pièce qu'un autre service possède déjà, mais devrait le demander directement à ce service. Il apparaît donc légitime de prévoir des situations dans lesquelles l'usager, dès lors qu'il aurait communiqué une information à une administration, en signalant par exemple son changement de situation familiale, puisse l'autoriser à la transmettre à d'autres administrations dès lors que celles-ci sont habilitées à la détenir, plutôt que d'avoir à produire lui-même cette information auprès de ces dernières.

Dans sa position sur le plan ADELE ⁽¹⁾, la CNIL a eu l'occasion de préciser que « *dans les cas où la loi rend obligatoire l'échange d'informations entre administrations, que ce soit à des fins d'appréciation de droits ou d'exécution d'obligations en particulier de contrôle (exemple des échanges de fichiers entre les caisses d'allocations familiales et la direction générale des impôts), l'accord de l'utilisateur n'a pas à être requis et n'aurait d'ailleurs aucune portée. Lorsque la fourniture d'une information conditionne l'obtention d'un droit, le demandeur n'a en effet pas d'autre choix que d'accepter l'échange d'information entre administrations. Le refus de transmission entraînerait ipso facto le rejet de la demande. Il doit cependant être clairement informé de cet échange.* » Elle ajoute qu'« *en revanche, l'accord explicite de l'utilisateur pour l'échange direct d'informations entre administrations doit être recueilli dès lors qu'il dispose d'un vrai choix et sous réserve que les textes en vigueur le permettent ou tout au moins ne prévoient pas de disposition interdisant l'échange.* »

Le développement des procédures par voie électronique, prévue par le 2° du premier paragraphe de cet article, nécessite, en effet, d'imposer aux administrations une obligation d'échanges de données. Deux voies sont possibles : soit énoncer un principe général du droit en vertu duquel la transmission d'un document à une administration suffit à déterminer l'information de toutes les autres ; soit, de manière plus modeste, organiser un échange d'informations obligatoires par type de matière ou de procédure (par exemple, déménagement, mariage, naissance). Cette dernière sera privilégiée.

Le 3° du premier paragraphe de cet article permettra, en contrepartie, à l'administration de transmettre des informations sécurisées aux usagers, informations dont la validité juridique sera reconnue malgré leur dématérialisation. Il s'agira, par exemple, de permettre la notification par l'administration d'un contrôle fiscal par voie électronique, sans que cette modalité n'entache la régularité de l'opération. Cette disposition doit avoir uniquement pour but d'autoriser les autorités administratives, dans le cadre des procédures de contrôle dont elles ont la charge, d'obtenir des usagers concernés, par voie électronique, les informations requises sur demande préalable et également d'accomplir par voie électronique des actes de procédure liés à l'exercice des contrôles. Devront être résolues les questions de l'accusé de réception et de l'horodatage, qui fait office en matière de téléprocédures de cachet de la poste faisant foi.

— *La sécurisation des échanges entre les usagers et l'administration*

Quelle que soit la voie choisie, il convient d'assurer la sécurité des informations échangées entre les usagers et les autorités administratives, ainsi qu'entre les autorités administratives. Dans ce but, le projet ADELE (mesure n° 119) a prévu la mise en place d'un référentiel général de sécurité dénommé « Politique de référencement intersectoriel de sécurité » (PRIS), qui consiste, notamment, à établir un référentiel ou grille de recommandations définissant les niveaux d'exigences en termes de sécurité des services portant sur l'identification des usagers, la signature, la confidentialité, l'archivage ou encore l'horodatage.

(1) Position de la CNIL sur le programme ADELE (Administration Électronique), 26 février 2004.

Cette réforme, fondée sur le 1° du premier paragraphe du présent article, obligera les autorités administratives qui offrent des téléservices à exiger un niveau de sécurité qui se réfère à la grille, et les prestataires de services de sécurité ainsi que les fournisseurs de produits de sécurité, qui souhaitent être agréés par les autorités administratives, à respecter les exigences de cette grille. L'utilisateur qui utilise un produit ainsi référencé pour effectuer une démarche administrative par voie électronique ne pourra voir sa demande refusée. La PRIS pourra être également utilisée pour la définition de politiques de sécurité ou de spécifications techniques par le secteur privé. Elle s'appliquera dans les échanges d'informations par voie électronique entre autorités administratives.

Les mesures prises sur ce fondement devront respecter les dispositions de l'article 17 de la directive n° 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, qui confie au responsable la tâche de prendre des mesures de sécurité techniques et organisationnelles suffisantes contre la destruction accidentelle ou illicite, la perte accidentelle, l'altération, la diffusion ou l'accès non autorisés, notamment lorsque le traitement comporte des transmissions de données dans un réseau, ainsi que contre toute autre forme de traitement illicite. Si le responsable fait appel à un sous-traitant, il doit veiller à choisir un sous-traitant offrant des garanties suffisantes relativement aux mesures de sécurité techniques et organisationnelles concernant le traitement à effectuer et il doit s'assurer du respect de ces mesures. Ces obligations doivent être inscrites dans un contrat écrit. Devront également être respectées les prescriptions de l'article 29 de la loi du 6 janvier 1978 qui engage toute personne ordonnant ou effectuant un traitement d'informations nominatives vis-à-vis des personnes concernées « à prendre toutes précautions utiles afin de préserver la sécurité des informations et notamment d'empêcher qu'elles ne soient déformées, endommagées ou communiquées à des tiers non autorisés ». Pour ces raisons, il conviendra d'associer la CNIL à la définition de la PRIS.

— La création d'un compte personnel

MM. Pierre Truche, Jean-Paul Faugère et Patrice Flichy, dans leur rapport intitulé *Administration électronique et protection des données personnelles*, remis en 2002, ont relevé que la nécessité d'unifier l'accès aux services publics avait conduit à créer, dans un premier temps, un portail « www.service-public.fr », la seconde étape étant celle de la mise en place d'un « point d'entrée » donnant accès, sous la forme d'un « compte », personnalisable, à l'ensemble des téléservices, à travers un système de contrôle d'accès (identification). « Compte citoyen », « compte administratif », « guichet en ligne », « guichet unique », « portail personnalisé », quelle soit sa dénomination, cette solution a été mise en œuvre par les administrations irlandaise avec *Public Services Broker*, britannique avec *Government Gateway*, suédoise avec *Government E-Link*. Elle a également été retenue par le comité interministériel pour la réforme de l'État du 15 novembre 2001 avec le projet « mon.service-public.fr. »

Le projet ADELE, s'inscrivant dans la continuité de cette initiative, a prévu la création d'un espace personnel (mesure n° 33), qui exige certaines modifications législatives autorisées par le 4° du premier paragraphe du présent article. Il s'agit

d'éviter aux usagers de devoir fournir régulièrement les mêmes informations et pièces justificatives à différentes administrations, ce qui implique, d'une part, que les données récurrentes (nom, adresse, état civil) puissent être conservées dans un espace de stockage adéquat, et, d'autre part, que l'utilisateur puisse avoir la maîtrise de ses données personnelles. Le mécanisme qui sera mis en place pourra s'inspirer du modèle des hébergeurs de données personnelles de santé. La CNIL, dans sa délibération précitée, estime que le champ de cet échange d'informations doit être limité à la possibilité qui est donnée aux administrations « *d'obtenir auprès des usagers concernés, par voie électronique, les informations requises sur demande préalable et également d'accomplir par voie électronique des actes de procédure liés à l'exercice des contrôles* » et non permettre l'interconnexion de fichiers ⁽¹⁾. Elle estime, par ailleurs, que « *les dispositions de l'ordonnance devraient indiquer précisément les procédures de contrôle concernées et fixer les modalités d'interrogation et de transmission des informations* ».

Le projet de loi fait référence à la seule responsabilité des usagers. Faute de préciser cette notion, il faudra s'interroger sur l'étendue de cette responsabilité : il appartient à l'utilisateur, dans le cadre de ce dispositif, de déterminer à quelle administration il transmettra telle ou telle donnée. Cependant, il ne semble pas que l'utilisateur puisse être également tenu responsable du contenu des informations transmises dès lors qu'il s'agirait de documents préalablement transmis par une autre administration ou encore en cas de mauvaise transmission ou de divulgation liée à une sécurité insuffisante du réseau.

Parallèlement, il est prévu de créer un point d'entrée unique et personnalisé pour que chaque citoyen puisse choisir les informations administratives qui l'intéressent, accéder directement aux services personnalisés qu'il aura sélectionnés et recevoir directement des informations ou des alertes personnelles. Ce service sera accessible depuis le portail « service-public.fr » et offrira à tout citoyen la possibilité de se constituer une page d'accueil personnelle pour accéder à l'ensemble des téléservices publics.

— *La mise en place d'un service de changement d'adresse*

Le projet ADELE prévoit la mise en place d'un service unique de changement d'adresse (mesure n° 4). 10 % de la population déménage chaque année. Les formalités administratives consécutives peuvent s'avérer complexes. L'utilisateur pourrait choisir l'organisme administratif auprès duquel il déclarera son ancienne adresse, sa nouvelle adresse et les personnes concernées par le déménagement. Cette déclaration pourrait être faite dans un premier temps au guichet puis dans un second temps sur internet. L'utilisateur pourrait sélectionner les organismes qu'il souhaite informer. Les services administratifs concernés lui confirmeraient la prise en compte de sa demande.

La première version de ce service ne concernerait que certaines administrations et services publics et serait applicable à la seule résidence principale.

(1) L'article 27 de la loi du 6 janvier 1978, dans sa rédaction issue de l'article 4 du projet de loi relatif à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel et modifiant la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, prend désormais en compte les traitements donnant lieu à des interconnexions et non pas uniquement ceux ayant cette finalité.

Les autres motifs de changement d'adresse (résidence secondaire, par exemple) et les organismes, y compris privés, susceptibles d'être informés seront intégrés progressivement. Selon le plan ADELE, les premiers organismes pouvant être sélectionnés sont la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), la Caisse nationale de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNEDIC), le service des cartes grises, la direction générale des impôts, la direction générale de la comptabilité publique et la direction du service national pour la journée d'appel de préparation à la défense.

C'est pourquoi le 5° du premier paragraphe de cet article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes les mesures législatives nécessaires à la mise en place d'un tel service commun de changement d'adresse. Cette habilitation prolonge celle accordée sur le fondement du *d)* du 1° de l'article 2 de la loi du 2 juillet 2003 ⁽¹⁾.

— La signature électronique

Les procédés modernes de transmission électronique posent la question de la fiabilité des indications ou des décisions : preuve de la date, de la signature, de l'authenticité de l'acte. L'administration devra sécuriser les documents en vue de garantir l'identité du signataire et l'intégrité du contenu.

Avant même la reconnaissance juridique de la signature électronique, la CNIL s'était prononcée favorablement, en 1998, sur l'utilisation de la carte du professionnel de santé, pour signer, de façon électronique, les feuilles de soins télétransmises aux caisses de sécurité sociale. Elle a aussi fortement recommandé l'utilisation de la signature électronique pour la mise en œuvre des télédéclarations fiscales. Le recours systématique à des procédés de signature électronique ne constitue pas cependant, pour la CNIL, une condition préalable à la mise en place des téléprocédures ⁽²⁾. La plupart des téléservices publics mis en œuvre actuellement reposent sur des dispositifs d'identification et d'authentification « classiques » reposant sur un code d'identification (qui peut être le numéro d'identification attribué par l'organisme) et un mot de passe, généralement adressé sous pli confidentiel et que l'utilisateur peut changer à sa guise.

Progressivement, la signature électronique a été introduite dans notre droit. La directive 1999/93/CE du Parlement européen et du Conseil en date du 13 décembre 1999 relative au cadre communautaire pour les signatures électroniques dispose que les signatures électroniques seront utilisées dans le secteur public au sein des administrations nationales et communautaires et dans les communications entre lesdites administrations ainsi qu'avec les citoyens et les opérateurs économiques, par exemple dans le cadre des marchés publics, de la fiscalité, de la sécurité sociale, de la santé et du système judiciaire. La recevabilité

(1) *En vertu de cette disposition, le Gouvernement a été habilité à simplifier les démarches des usagers* « en organisant, dans le respect des règles de protection de la liberté individuelle et de la vie privée établies par la législation relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, la transmission de documents entre les autorités administratives et services publics visés au deuxième alinéa du présent article ainsi que les organismes de protection sociale et les caisses professionnelles de congés payés ».

(2) *Délibération 98-02 du 13 janvier 1998 portant avis sur un projet de décret relatif à la carte de professionnel de santé.*

de la preuve, l'authentification et l'intégrité du message et encore l'identification de l'auteur d'échanges dématérialisés s'appuient sur l'utilisation d'une signature électronique.

Conformément aux exigences communautaires fixées par la directive précitée, la loi du 13 mars 2000 précitée portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique établit que l'écrit sous forme électronique est admis en preuve au même titre que l'écrit sur support papier, sous réserve que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature à en garantir l'intégrité. Par ailleurs, la loi, introduisant un article L. 1314-6 dans le code civil, dispose que, lorsque la signature, dont le rôle est de conférer son authenticité à un acte, est électronique, elle consiste en un procédé fiable d'identification garantissant son lien avec l'acte auquel elle s'attache. La fiabilité de ce procédé est présumée, jusqu'à preuve contraire, lorsque la signature électronique est créée, l'identité du signataire assurée et l'intégrité de l'acte garanti, dans des conditions fixées par le décret n° 2001-272 du 30 mars 2001 pris pour l'application de l'article 1316-4 du code civil et relatif à la signature électronique. Ces compétences de certification sont exercées sous l'autorité du Premier ministre, en vertu du décret n° 2001-694 du 31 juillet 2001 portant création de la commission interministérielle pour la sécurité des systèmes d'information.

Dans le cadre du projet ADELE (mesure n° 76), il est prévu de développer des services pour l'agent public tels que l'accès à l'espace « agent public » ou l'espace professionnel qui vont nécessiter la mise en œuvre de solutions d'identification des agents les utilisant pour pouvoir s'assurer de leurs droits. Cette mesure passe, notamment, par la création d'une carte qui pourrait permettre la signature de pièces par les agents dans le cadre de la dématérialisation de certaines procédures. C'est pourquoi, le présent article, dans le 6° de son premier paragraphe, permettra de donner une validité juridique à la signature et au contreseing électronique des actes administratifs, ainsi qu'aux accusés de réception émis sous forme électronique par l'administration.

b) L'accès et la diffusion des données publiques

— Une question relativement ancienne

La question de la diffusion des données publiques est relativement ancienne au regard du développement de l'administration électronique. La circulaire du 14 février 1994 relative à la diffusion des données publiques, dite « circulaire Balladur », a posé la règle selon laquelle la diffusion des données publiques entre incontestablement dans les missions du service public. La numérisation de ces données pose le problème de la diffusion sous un jour nouveau en raison de l'instantanéité, de l'extension sans limite et du faible coût de la diffusion, ainsi que de l'interactivité que permettent les nouvelles techniques de l'information et de la communication. Par leur biais, la distinction entre accès et diffusion s'efface. En conséquence, si les services publics se voient obligés, dans certaines conditions, de permettre l'accès aux informations qu'ils détiennent, alors cette obligation se transforme en obligation de les diffuser, comme le relevait le rapport sur la *Diffusion*

des données publiques et révolution numérique de MM. Dieudonné Mandelkern et Bertrand du Marais précité d'octobre 1999.

Les modalités de communication des documents administratifs sont actuellement régies par le décret n° 2001-493 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 et relatif aux modalités de communication des documents administratifs et par l'arrêté du 1^{er} octobre 2001 relatif aux conditions de fixation et de détermination du montant des frais de copie d'un document administratif. Il est prévu que toute personne qui demande la copie d'un document administratif dans les conditions prévues par la loi du 17 juillet 1978 peut obtenir cette copie soit sur papier, soit sur un support informatique identique à celui utilisé par l'administration (disquette, cédérom), soit enfin par messagerie électronique. Outre les frais d'envoi postal, les frais correspondant au coût de reproduction du document (coût du support fourni au demandeur, coût d'amortissement et de fonctionnement du matériel utilisé) peuvent être mis à la charge du demandeur dans la limite de 0,18 euro par photocopie noir et blanc, 1,83 euro pour une disquette et 2,75 euros pour un cédérom.

Si la mise en ligne des données publiques non essentielles pourrait de la même façon donner lieu à tarification, laquelle prendrait notamment en compte une contribution aux frais de maintien du système informationnel, la mise à disposition des données publiques essentielles devrait quant à elle respecter le principe de gratuité. Le Conseil d'État, dans sa décision *Société CEGEDIM* du 29 juillet 2002, a relevé que, lorsque les données publiques peuvent être regardées, au sens des lois sur la propriété littéraire et artistique, comme une œuvre de l'esprit, la personne publique peut percevoir des droits privatifs à l'occasion de la communication de ces données en vue de leur commercialisation. Mais ces droits ne peuvent faire obstacle, par leur caractère excessif, à l'activité concurrentielle d'autres opérateurs économiques. Cette gratuité des « données essentielles » figurait d'ailleurs dans le projet de loi sur la société de l'information (LSI), déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 14 juin 2001, mais qui ne dépassa pas le stade de son renvoi en commission des Affaires culturelles. Ce projet de loi, qui modifiait la loi du 17 juillet 1978, prévoyait, en effet, que « *les services et établissements publics à caractère administratif de l'État mettent gratuitement à la disposition du public, sur des sites accessibles en ligne, les données essentielles qu'ils détiennent (...). Ces données peuvent être gratuitement réutilisées et diffusées (...).* »

Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, en préambule de la directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, constatent que ce dernier recueille, produit, reproduit et diffuse un large éventail d'informations dans un grand nombre de domaines. Ils relèvent, ensuite, que les règles et pratiques des États membres en matière d'exploitation de ces informations présentent d'importantes divergences, qui font obstacle à la pleine réalisation du potentiel économique de cette ressource considérée comme essentielle. Cette directive devra être transcrite au plus tard le 1^{er} juillet 2005.

— *Une première tentative de transposition de la directive du 17 novembre 2003*

Le rapporteur rappelle que l'Assemblée nationale, à l'occasion de la deuxième lecture du projet de loi pour la confiance dans l'économie numérique, avait introduit contre l'avis du Gouvernement un article premier *bis* A, qui insérait un nouveau titre et trois nouveaux articles dans la loi du 17 juillet 1978 précitée, anticipant ainsi sur la transposition à venir de la directive du 17 novembre 2003.

Il s'agissait, en premier lieu, de poser le principe général de la diffusion des données numérisées, collectées ou produites dans l'exercice de leur mission de service public, par les personnes publiques ou les personnes privées chargées d'une mission de service public, dans le sens d'une plus grande transparence. En revanche, n'auraient pas été soumises à ce principe général les données qui ne sont pas communicables en application de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978 – c'est-à-dire celles ayant trait à la défense nationale, à la sûreté de l'État ou de façon générale, aux secrets protégés par la loi, ainsi que celles portant atteinte à la vie privée – de même que les données qui ne sont pas communicables en application de l'article L. 124-1 du code de l'environnement, qui restreint leur communication dès lors que celle-ci nuirait à l'environnement ou aux intérêts d'un tiers qui aurait librement communiqué ces informations à l'administration et qui ne consentirait pas à leur diffusion. Par ailleurs, les dispositions introduites par l'Assemblée visaient à soumettre l'utilisation des données au respect de leur intégrité et des droits de la propriété intellectuelle, tandis que l'exploitation commerciale de ces données devait être soumise à la conclusion d'une convention entre l'administration et le demandeur. Enfin, la CADA devait connaître des litiges relatifs à ces conventions.

En deuxième lieu, dans la rédaction proposée par l'Assemblée nationale, il était précisé quelles étaient les données essentielles de l'État et de ses établissements publics administratifs : actes et décisions, pris par l'État ou un de ses établissements publics administratifs, qui sont soumis à une obligation de publication en vertu de dispositions législatives ou réglementaires, ainsi que les documents qui leur sont annexés ; informations sur l'organisation et le fonctionnement des services publics de nature à faciliter les démarches des usagers ; rapports et études sur les missions, l'organisation et le fonctionnement des services publics qui sont communicables à toute personne en application du titre premier de la loi du 17 juillet 1978. Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CNIL, devait déterminer ceux des actes et décisions qui ne seraient pas soumis à l'obligation de diffusion en raison des atteintes à la vie privée que pourrait entraîner leur utilisation par des tiers, tandis que d'autres décrets en Conseil d'État pouvaient préciser les catégories de données regardées comme essentielles. En outre, il était défini dans quelles conditions ces données essentielles étaient accessibles en ligne : elle pouvaient être gratuitement utilisées et rediffusées, y compris à des fins commerciales, à condition qu'elles ne subissent pas d'altération et que leur source soit mentionnée. Toutefois, celles qui présentaient un caractère personnel ne pouvaient faire l'objet d'un traitement informatisé que dans le respect des règles posées par la loi 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

En troisième lieu, un décret devait déterminer les normes de diffusion de ces données publiques aux personnes atteintes d'un handicap visuel, la CADA pouvant être saisie par toute personne ne parvenant pas, du fait de son handicap visuel, à accéder à ces données.

— *Une demande d'habilitation*

Devant certaines difficultés rédactionnelles et incertitudes sur le dispositif adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture du projet de loi pour la confiance dans l'économie numérique, la commission mixte paritaire du 27 avril 2004 a supprimé l'article en cause.

En conséquence, le Gouvernement demande, dans le 7° du présent article, une habilitation pour transposer la directive du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, ainsi que pour fixer le cadre juridique relatif à l'accès et à la diffusion, notamment gratuite, des données publiques produites ou collectées par l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics ou les organismes de droit public ou privé chargés de la gestion d'un service public.

Cette transposition devra sans doute conduire à modifier l'article 10 de la loi du 17 juillet 1978 qui dispose que, si les documents administratifs sont communiqués sous réserve des droits de propriété littéraire et artistique, l'exercice du droit à la communication exclut, pour ses bénéficiaires ou pour les tiers, la possibilité de reproduire, de diffuser ou d'utiliser à des fins commerciales les documents communiqués. Il conviendra d'instituer des tarifs de reproduction différents selon l'utilisation finale des données. Il serait judicieux d'instituer, dans la loi précitée, un titre II consacré à la diffusion des données publiques, le titre premier étant consacré à la liberté d'accès aux documents administratifs.

Enfin, le problème fondamental que va poser la transposition est sans doute la réutilisation des fichiers qui contiennent des données personnelles et qui, à ce titre, sont soumis à la CNIL. Dès lors que le fichier sera réutilisé, sa finalité changera. La CNIL devra en être informée. Cette formalité devra être présentée par le cocontractant de l'administration qui diffuse ces données. À cet égard, la directive dispose, dans son article 4, qu'elle « *laisse intact et n'affecte en rien le niveau de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel garanti par les dispositions du droit communautaire et du droit national et, en particulier, ne modifie en rien les droits et obligations prévus dans la directive 95/46/CE* ».

c) La mise en place de structures mixtes pour le développement de l'administration électronique

Les groupements d'intérêt public (GIP) sont des personnes morales d'un type particulier. Dotés de l'autonomie financière, ils associent, pour une durée en principe déterminée, des partenaires publics et parapublics, soit entre eux, soit avec des personnes du secteur privé. On imagine aisément quel parti pourrait être tiré de cette forme juridique souple dans le développement de l'administration électronique, en particulier pour associer personnes publiques et prestataires de services (pour la constitution du « compte électronique individuel » par exemple). Cette forme juridique garantit également un minimum de contrôle dès lors qu'un commissaire du Gouvernement siège au conseil d'administration et qu'un contrôleur d'État y officie. La Cour des comptes peut y effectuer des contrôles en vertu de l'article L. 111-7 du code des juridictions financières.

C'est pourquoi, il est proposé dans le II de cet article, par disposition d'application directe – sous réserve de la publication d'un décret –, d'ouvrir la possibilité de constituer des GIP entre des personnes morales de droit public ou entre des personnes morales de droit public et de droit privé, pour favoriser l'utilisation des technologies de l'information, notamment en vue de développer l'administration électronique ou de gérer des équipements d'intérêt commun dans ce domaine, qui dépasse le seul « développement technologique » mentionné par l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France, article qui, en revanche, régit le fonctionnement des groupements.

Aux termes de cette loi du 15 juillet 1982, le GIP ne peut donner lieu à la réalisation ni au partage de bénéfices. Il peut être constitué sans capital. Les droits de ses membres ne peuvent être représentés par des titres négociables. Toute clause contraire est réputée non écrite. Le directeur du groupement, nommé par le conseil d'administration, assure, sous l'autorité du conseil et de son président, le fonctionnement du groupement. Dans les rapports avec les tiers, il engage le groupement pour tout acte entrant dans l'objet de celui-ci. La convention constitutive doit être approuvée par l'autorité administrative, qui en assure la publicité. Elle détermine les modalités de participation des membres et les conditions dans lesquelles ils sont tenus des dettes du groupement. Elle indique notamment les conditions dans lesquelles ceux-ci mettent à la disposition du groupement des personnels rémunérés par eux.

Il est précisé, dans le présent article, que des agents contractuels de droit privé pourront être recrutés par les futurs GIP intervenant dans le domaine de l'administration électronique. Le rapporteur souligne, à ce propos, que le recrutement de personnels propres demeure l'exception. Ils ne peuvent être embauchés que pour une durée déterminée, au plus égale à celle du groupement.

Cette mesure devra prendre en compte les nouvelles dispositions relatives aux GIP qui ne manqueront pas d'être prises sur le fondement de l'article 38 du présent projet de loi.

La Commission a *adopté* trois amendements rédactionnels (**amendements n^{os} 1, 2 et 3**) du rapporteur, puis l'article 3 ainsi modifié.

Article 4

Simplification du droit de filiation

Le droit de la filiation est aujourd'hui empreint d'une extrême complexité. Dans son rapport rendu en 1998 à la ministre de l'emploi et de la solidarité et au garde des sceaux, Mme Irène Théry soulignait ainsi que « *les règles techniques sont devenues d'une complexité telle que seul un expert confirmé peut (si on ose cette expression) y retrouver ses petits* »⁽¹⁾. De son côté, rappelant que la filiation découle tout à la fois du titre légal (les mentions de l'état civil), de la possession d'état (le

(1) Irène Théry, Couple, filiation et parenté aujourd'hui : le droit face aux mutations de la famille et de la vie privée, Paris, éditions Odile Jacob, juin 1998.

vécu quotidien) et de la vérité biologique, le rapport du groupe du travail animé par Mme Françoise Dekeuwer-Défossez sur la rénovation du droit de la famille, rendu au garde des sceaux en septembre 1999⁽¹⁾, soulignait que la complexité du droit de la filiation est naturelle, que « *la réduire en deçà d'un certain seuil risque de créer de violentes injustices* » mais qu'« *une complexité excessive masque aussi incontestablement le sens du lien juridique* ».

Chargé de préparer la réforme du droit de la famille, le groupe de parlementaires, de praticiens et d'universitaires réuni à partir de décembre 2002 par le Gouvernement s'est notamment consacré à l'étude du droit de la filiation. Il a arrêté les grandes lignes de la réforme de ce dernier : centrée sur l'intérêt de l'enfant, elle doit tout d'abord permettre d'assurer l'égalité entre les enfants sans considération pour le lien existant entre ses géniteurs ainsi que les circonstances de sa conception et de sa naissance ; elle doit, en outre, favoriser la stabilité du lien de filiation.

Ce sont ces orientations qui seront mises en œuvre dans l'ordonnance que l'article 4 du projet de loi habilite le Gouvernement à prendre. Il l'autorise ainsi à « *modifier les dispositions du code civil relatives à la filiation pour en harmoniser le droit, faciliter l'établissement du lien de filiation, en garantir la sécurité et organiser le régime de contestation* ». Conformément à l'article 61 du présent projet de loi, cette ordonnance devra être prise dans les neuf mois suivant la publication de la présente loi. Compte tenu de l'importance de ce sujet – la force symbolique de la loi sur cette matière ne devant être minimisée – et du caractère inédit d'une modification du code civil par ordonnance, le rapporteur juge nécessaire que la ratification de cette dernière fasse l'objet d'un examen distinct afin de permettre au Parlement d'exercer pleinement son contrôle.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 4

1. Supprimer la distinction entre filiations naturelle et légitime
2. Mieux encadrer la possession d'état
3. Unifier le régime des preuves scientifiques dans le contentieux de la filiation
4. Affirmer un principe chronologique de portée générale, privant d'effet une seconde filiation tant que la première n'a pas été contestée
5. Harmoniser les modes d'établissement judiciaire de la filiation
6. Simplifier l'établissement de la filiation maternelle naturelle
7. Harmoniser les actions permettant de contester un lien de filiation légalement établi

1. La suppression de la distinction entre filiations légitime et naturelle

Soucieux d'assurer la primauté de la famille fondée sur le mariage, le code civil de 1804 avait établi une hiérarchie entre les enfants : il avait ainsi accordé à l'enfant naturel simple, c'est-à-dire né de parents tous deux célibataires, des droits inférieurs à ceux de l'enfant légitime, né de parents mariés entre eux ; en outre, il avait interdit l'établissement de la filiation des enfants adultérins ou incestueux.

(1) Françoise Dekeuwer-Défossez, *Rénover le droit de la famille : propositions pour un droit adapté aux réalités et aux aspirations de notre temps*, Paris, La documentation française, 1999.

Faisant suite à des avancées ponctuelles réalisées au cours du XX^e siècle au profit des enfants naturels, la loi n° 72-3 du 3 janvier 1972 a marqué une étape décisive en la matière en posant le principe de l'égalité des filiations. Elle y a toutefois apporté certaines restrictions aux droits de l'enfant adultérin notamment en matière de successions et de libéralités.

Ce sont ces dernières dispositions, et plus précisément l'ancien article 760 du code civil – qui prévoyait que si l'enfant adultérin se trouvait au jour du décès en concours avec le conjoint survivant et/ou des enfants issus du mariage, ses droits successoraux étaient réduits à la moitié de ce qu'il aurait reçu s'il avait été un enfant légitime – qui ont été jugées contraires à l'article 14 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ainsi qu'à son protocole n° 1 relatif aux biens ⁽¹⁾. Tirant les conséquences de cette condamnation, les articles 16 et 17 de la loi n° 2001-1135 du 3 décembre 2001 relative aux droits du conjoint survivant et des enfants adultérins et modernisant diverses dispositions de droit successoral ont supprimé les différentes dispositions du code civil qui organisaient une discrimination au détriment de l'enfant adultérin. Outre l'article 760 du code civil précité, ont donc été supprimées du code civil les dispositions qui : posait la distinction (3^e alinéa de l'article 334) ; interdisait d'élever l'enfant au domicile commun sans l'accord du conjoint (article 334-7) ; ouvrait la possibilité de procéder, à son bénéfice, à des libéralités au-dessus de sa part successorale (article 908) ; réduisait de moitié sa réserve au profit des enfants légitimes (article 915) ; réorganisait la quotité disponible entre époux en présence d'un enfant adultérin (article 1097-1). Enfin, la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale a abrogé l'article 1100 relatif à la présomption d'interposition de personnes en matière de donations, ainsi que les deux alinéas de l'article 334 dépourvu désormais de tout contenu, qu'elle a remplacé par un nouvel article 310-1 du code civil précisant que « *tous les enfants dont la filiation est légalement établie ont les mêmes droits et les mêmes devoirs dans les rapports avec leur père et mère. Ils entrent dans la famille de chacun d'eux* ».

Les statuts des enfants étant unifiés sans considération pour les conditions de leur naissance, la distinction des filiations légitime et naturelle est devenue sans objet ; l'article 4 du présent projet de loi habilite donc le Gouvernement à simplifier le droit de la filiation en supprimant cette distinction.

Cette solution avait été préconisée par Mme Irène Théry puis par le groupe de travail animé par Mme Françoise Dekeuwer-Défossez. Le rapport de cette dernière avançait trois justifications principales à ce choix :

— la première, d'ordre sociologique, tient à l'importance du nombre de naissances hors mariage, de l'ordre de 40 % aujourd'hui ; la famille naturelle est désormais parfaitement intégrée dans la société contemporaine et « *l'égalité des filiations est [...] aujourd'hui tellement acceptée par la société que les structures du droit de la filiation qui continue de distinguer entre filiation légitime et filiation naturelle paraissent archaïques et inadaptées* » ;

(1) Cour européenne des droits de l'homme, 1^{er} février 2000, Mazureck c/ France.

— la seconde, d'ordre symbolique, tient au sens même du lien de filiation, le groupe de travail ayant considéré que le « *but premier d'un droit de la filiation est de relier [...] les générations en rattachant l'enfant à ses parents* » et que « *pour la réalisation de cet objectif et dans la mesure où la société admet ouvertement la coexistence de plusieurs formes de conjugalité, il devient peu significatif d'articuler l'ensemble du droit de la filiation à partir de l'existence ou non du mariage* » ;

— la dernière raison, d'ordre technique, tient à la simplification du droit qui découlera de la suppression de ces deux qualifications, en permettant notamment l'élaboration de règles communes pour les actions judiciaires relatives à la filiation. Tel est d'ailleurs notamment l'objet de l'autorisation que l'article 4 du projet de loi donne au Gouvernement.

La suppression des qualifications de filiation légitime et de filiation naturelle devrait entraîner une réorganisation du titre VII du livre I^{er} du code civil qui comporte aujourd'hui trois chapitres respectivement consacrés aux dispositions communes aux deux types de filiation, à la filiation légitime et à la filiation naturelle. Les modifications devraient également porter sur les titres VIII et IX du code civil, respectivement consacrés à la filiation adoptive et à l'autorité parentale, dans lesquels il est également fait mention de ces deux types de filiation.

Comme le soulignaient les rapports de Mmes Irène Théry et Françoise Dekeuwer-Défossez et comme l'ont confirmé les représentants du ministère de la justice entendus par le rapporteur, la suppression de la distinction entre ces deux filiations devrait entraîner l'abrogation des dispositions relatives à la légitimation, actuellement prévues dans les articles 329 à 333-6 du code civil. En revanche, cette réforme ne devrait pas remettre en cause la présomption de paternité dont bénéficie le mari de la mère, aujourd'hui inscrite sous l'article 312 du code civil. On ne peut que se féliciter de ce choix, qui permet de préserver une dimension essentielle du mariage. En effet, comme le soulignait le rapport du groupe de travail animé par Mme Françoise Dekeuwer-Défossez, le mariage doit « *pouvoir continuer de se démarquer d'autres formes de conjugalité et [...] tous ses effets ne [doivent] donc pas être systématiquement chassés du droit de la filiation, sous peine, d'affaiblir la signification du lien matrimonial* ».

2. L'harmonisation des actions judiciaires relatives à la filiation

Comme le souligne l'exposé des motifs du projet de loi, « *les conditions de naissance [de l'enfant] doivent être sans incidence sur les possibilités d'établissement ou de contestation du lien de filiation* ». La distinction entre filiations légitime et naturelle a conduit à l'institution de règles d'établissement et de contestation de la filiation distinctes, caractérisées par des délais d'action, des titulaires, des régimes de preuve à rapporter différents ; héritages de la faveur ancienne du législateur pour la famille légitime, ces distinctions brouillent la lisibilité du droit de la filiation et ne se justifient plus compte tenu de l'évolution de notre société et de l'égalisation des droits des enfants naturels et légitimes.

L'habilitation donnée par l'article 4 du projet de loi au Gouvernement a donc pour objet de simplifier le régime des actions judiciaires tant pour l'établissement de la filiation que pour la contestation d'une filiation établie. D'après

les informations fournies par la Chancellerie, cette habilitation ne devrait conduire à aucune modification des dispositions relatives à l'accouchement sous X (article 341-1 du code civil) et aux conditions d'établissement et de contestation de la filiation en cas de procréation médicalement assistée.

a) L'établissement judiciaire de la filiation

Alors que les modes d'établissement judiciaire de la filiation varient selon qu'il s'agit de la maternité ou de la paternité et qu'il s'agit d'une filiation naturelle ou maternelle, l'ordonnance devrait instituer une action unifiée dans chacun de ces cas de figure.

— *En ce qui concerne la paternité*

Le régime actuel se caractérise par des délais d'action, des titulaires et des preuves à rapporter différents. S'agissant d'une filiation légitime, l'action en rétablissement de la présomption de paternité, prévue au deuxième alinéa de l'article 313-2 du code civil, est ouverte à chacun des époux s'ils justifient que, dans la période légale de la conception, une réunion de fait a eu lieu entre eux, rendant « *vraisemblable la paternité du mari* » ; cette action obéit à la prescription trentenaire lorsqu'elle est exercée par l'un ou les deux époux ; elle est également ouverte à l'enfant mais est alors enfermée dans un délai de deux ans à compter de sa majorité. L'action en recherche de paternité naturelle appartient à l'enfant, contre le père prétendu ou ses héritiers si ce dernier est décédé, dans les deux ans qui suivent la naissance ou la cessation du concubinage si l'action est exercée par la mère ou le tuteur ou qui suit la majorité de l'enfant si c'est lui qui exerce l'action (articles 340, 340-2 et 340-4 du code civil). Comme l'indique le deuxième alinéa de l'article 340 du code civil, « *la preuve ne peut en être apportée que s'il existe des présomptions ou indices graves* ».

Dans un souci de simplification, un régime commun applicable aux actions en rétablissement de la présomption de paternité et en recherche de paternité serait instauré : ces deux actions seraient ouvertes durant la minorité de l'enfant, puis à son seul profit dans les dix années suivant sa majorité, soit un net allongement par rapport à la prescription qui prévaut actuellement en matière de paternité naturelle ; le régime de la preuve à rapporter serait simplifié.

— *En ce qui concerne la maternité*

S'agissant de la filiation légitime, le code civil prévoit deux actions, difficiles à distinguer en pratique. D'une part, l'article 323 du code civil ouvre à l'enfant une action en réclamation de sa filiation légitime lorsqu'il n'en a ni le titre, ni la possession d'état, ou quand il a été déclaré à l'état civil sous de faux noms ou sans indication du nom de la mère. Cette action en réclamation d'état est soumise à la prescription trentenaire, ce délai courant à compter de la naissance de l'enfant mais étant suspendu en faveur de ce dernier durant sa minorité. D'autre part, l'article 328 du code civil ouvre, séparément ou conjointement, aux époux qui se prétendent les parents de l'enfant une action en revendication d'enfant légitime ; rarement exercée en pratique, cette action suit le régime de la prescription trentenaire.

S'agissant de la filiation naturelle, l'article 341 du code civil précise que l'action en recherche de maternité est ouverte à l'enfant contre la mère prétendue ; c'est à lui qu'il appartient de « *prouver qu'il est celui dont la mère prétendue est accouchée* », la preuve ne pouvant en être rapportée que s'il existe des présomptions ou indices graves. Contrairement à la recherche en paternité naturelle, cette action est soumise à la prescription trentenaire.

Une action unique devrait se substituer à ces trois actions actuelles. Dans un souci de simplification et de cohérence, elle devrait obéir au même régime que l'action en établissement de paternité. En pratique, il est permis de penser que ces actions en établissement de maternité deviendront encore plus rares qu'elles ne le sont aujourd'hui d'une part, parce que l'ordonnance devrait dorénavant permettre que l'indication du nom de la mère naturelle sur l'acte de naissance suffise à établir la filiation (cf. *infra*), d'autre part, parce que la fin de non-recevoir de la recherche de maternité résultant du choix de la femme de demander le secret de son admission et de son identité (article 341-1 du code civil) demeure.

b) La contestation du lien de filiation

L'article 4 du présent projet de loi doit également permettre au Gouvernement d'« *organiser le régime de la contestation* » du lien de filiation, l'exposé des motifs du projet de loi soulignant la nécessité d'harmoniser les actions en contestation d'un lien de filiation légalement établi.

Il est vrai qu'en l'état actuel du droit, on en dénombre pas moins d'une dizaine, dont huit pour la contestation de la paternité légitime...D'autant plus ouvertes qu'elles n'ont plus pour l'enfant de conséquences graves compte tenu de l'égalisation des droits entre enfants légitimes et naturels, les actions en contestation de filiation ont l'inconvénient, comme le relevait le groupe de travail animé par Mme Françoise Dekeuwer-Défossez, « *de détruire un lien fondamental et de créer parfois des vides qui, dans certaines circonstances, sont plus préjudiciables à l'enfant qu'utiles* » ; elles entraînent également un changement de l'état de l'enfant, une modification de son nom, le retrait de l'autorité parentale, la suppression des séjours de l'enfant chez l'un des parents,... Même s'il est évidemment peu opportun de maintenir à tout prix des paternités forcées, les délais de contestation, qui sont de trente ans à défaut de précision contraire dans la loi (article 311-7 du code civil), sont aujourd'hui considérés comme favorisant une trop grande instabilité ; et il en est de même s'agissant des titulaires de ces actions, dont le champ paraît à certains égards trop vaste, Mme Irène Théry ayant jugé que « *si l'on peut concevoir qu'en cas de fraude à la loi, le ministère public puisse agir au nom de l'ordre public, la contestation par les tiers conduit à une fragilisation indue de la filiation, au surplus pour des motifs souvent pécuniaires (héritage)* ». En pratique, on assiste depuis le milieu des années quatre-vingt dix, à une augmentation du nombre de contestations de reconnaissance ⁽¹⁾.

(1) Les actions en contestation de reconnaissance de paternité naturelle formées devant les tribunaux de grande instance et les demandes en nullité de reconnaissance sont passées de 972 en 1991 à 1276 en 1994, 1833 en 1998 et 1540 en 2001.

— *En ce qui concerne la paternité*

Comme le montre le tableau figurant ci-après, les actions en contestation de paternité suivent un régime complexe, dont la réforme semblent aujourd’hui unanimement souhaitée par les praticiens.

ACTIONS EN CONTESTATION DE PATERNITÉ

	ACTIONS	TITULAIRE DE L’ACTION	DELAI POUR AGIR
Filiation légitime	Action en désaveu (art. 312 du code civil).	le mari	6 mois à compter de la date de la naissance ou de la découverte.
	Action en désaveu par dénégation lorsque l’enfant est né avant le 180 ^e jour du mariage (art. 314 du code civil).	le mari	6 mois à compter de la naissance ou de la découverte.
	Action en désaveu en défense (art. 325 du code civil)	le mari	6 mois à compter du jugement définitif établissant la maternité de la femme mariée
	Action en désaveu préventif (art. 326 du code civil)	le mari	6 mois à compter du jour où le mari a connu la naissance.
	Action en contestation de légitimité (art. 316-1 du code civil)	les héritiers du mari	6 mois à partir du jour où l’enfant a reçu sa part ou du jour où il l’a réclamée.
	Action en contestation de paternité par la mère (art. 318 du code civil).	la mère, à condition qu’elle se remarie avec le véritable père	dans les 6 mois du remariage et avant les 7 ans de l’enfant.
	Action en contestation, lorsque le titre n’est pas corroboré par la possession d’état (art. 322 du code civil <i>a contrario</i>).	tout intéressé	30 ans.
	Action en contestation, lorsque le titre n’est pas corroboré par la possession d’état (art. 334-9 du code civil <i>a contrario</i>).	- le père naturel ayant fait une reconnaissance ; - l’enfant.	30 ans.
Filiation naturelle	Action en contestation de reconnaissance (art. 339 du code civil) : — lorsque l’enfant n’a pas une possession d’état de 10 ans avec l’auteur de la reconnaissance ; — lorsque la reconnaissance est confortée par une possession d’état de dix ans.	- tout intéressé ; - le ministère public si des indices tirés des actes eux-mêmes rendent invraisemblable la filiation déclarée ou lorsque la reconnaissance est effectuée en fraude des règles régissant l’adoption ; - l’enfant ; - l’autre parent ; - ceux qui se prétendent les parents véritables.	30 ans.
	Action en contestation de possession d’état (art. 334-8 du code civil)	tout intéressé	30 ans.

Ces actions soulèvent aujourd’hui de nombreuses critiques, fondées sur l’absence de justification à leurs différences de régime compte tenu de l’évolution de notre société. En effet, comme le souligne le rapport de Mme Françoise Dekeuwer-Défossez, les délais au-delà desquels la filiation est définitivement acquise ne sont pas les mêmes, l’enfant naturel n’étant plus exposé à une quelconque contestation qu’après trente ans alors que l’enfant légitime ne peut voir sa filiation paternelle contestée au-delà de ses sept ans ; le père légitime ne peut remettre en cause le lien de filiation que pendant les six mois qui suivent la naissance alors que le père naturel

peut le faire durant dix ans si l'enfant a eu une possession d'état conforme au titre ; la mère d'un enfant légitime peut remettre en cause la paternité de son mari dans des conditions strictement définies tandis que la mère naturelle peut faire tomber la paternité du père naturel durant la prescription trentenaire de droit commun. Par ailleurs, dès lors que le titre est conforme à la possession d'état, le sort de la filiation légitime repose presque exclusivement dans les mains du mari et la filiation est difficilement attaquable alors que tel n'est pas le cas pour une filiation naturelle.

— *En ce qui concerne la maternité*

S'agissant d'un enfant légitime, l'article 322-1 du code civil prévoit une faculté d'action en contestation de maternité légitime en cas de supposition ou de substitution, volontaire ou non, avant ou après la rédaction de l'acte de naissance. Elle est en pratique fort rare. La maternité peut également être contestée sur le fondement de l'article 322 du code civil *a contrario* dès lors que le titre n'est pas corroboré par la possession d'état et dans les mêmes conditions que celles présentées précédemment. S'agissant d'un enfant naturel, la contestation de la filiation maternelle se fait dans les mêmes conditions que pour la filiation paternelle (*cf.* tableau figurant ci-dessus).

Dans un souci de simplification, devrait être substituée aux différentes actions existantes une action générique, qui serait ensuite déclinée pour les différents liens de filiation établis :

— en l'absence de possession d'état corroborant le titre, tout intéressé, y compris l'enfant, pourrait agir pendant dix ans à compter de l'établissement de la filiation (présomption ou reconnaissance) ; l'action serait également ouverte à l'enfant dans les dix ans suivant sa majorité ;

— en présence d'une possession d'état conforme au titre, seuls la mère, le père prétendu, l'enfant ou, selon le cas, le mari ou l'auteur de la reconnaissance, pourraient agir ; une possession d'état de cinq ans à compter du jour de l'établissement interdirait toute contestation.

Ces mesures s'inspirent des propositions faites par le groupe de travail animé par Mme Françoise Dekeuwer-Défossez. Par rapport au droit positif, le délai d'action serait ramené de trente à dix ans, cette réduction faisant, comme le notait le groupe dans son rapport « *l'objet d'un très large consensus social* ». Le délai de contestation relativement long envisagé lorsque le titre n'est pas corroboré par la possession d'état est également justifié par le constat que, lorsque le titre est nu, il y a peu de chances pour que l'enfant soit biologiquement du parent légal, qu'« *aucune épaisseur sociale autre que l'existence d'un acte de l'état civil ne donne de contenu à la filiation* » et qu'il est « *alors logique que la contestation soit largement ouverte pour permettre de purger le vice qui entache ce titre* ». En revanche, la prescription devient quinquennale lorsque le titre est corroboré par la possession d'état et aucune action n'est plus alors recevable de la part de quiconque, le groupe de travail ayant considéré, ce qui paraît de bon sens, que « *la filiation d'un enfant qui avait été traité comme tel pendant cinq ans devait l'emporter sur la vérité biologique* ». S'agissant des titulaires des actions, une logique similaire serait retenue : leur nombre est limité dès lors que le titre est conforme à la possession d'état, ce qui évitera que tout

intéressé puisse intervenir dans un lien de filiation qui est vécu quotidiennement, alors que, dans le cas contraire, tout intéressé pourra agir, davantage de doute pesant dans cette hypothèse sur la filiation.

Enfin, l'objectif de sécurisation du lien de filiation inscrit dans l'article 4 du projet de loi devrait conduire à poser un principe chronologique de portée générale dont l'effet serait de priver d'effet une seconde filiation tant que la première n'aura pas valablement été contestée. Nécessaire pour éviter les conflits de filiation, l'affirmation de ce principe constituerait une généralisation des dispositions de l'article 338 du code civil, qui rendent irrecevable l'établissement d'une filiation naturelle contraire à celle qui résulte d'une reconnaissance antérieure.

3. La simplification des modes de preuve de la filiation

Trois mesures seraient à ce titre envisagées : elles concernent la preuve de la maternité, la possession d'état et le régime des preuves scientifiques dans le contentieux de la filiation.

— La preuve de la maternité

En l'état actuel du droit, il existe une différence entre les filiations légitimes et naturelles s'agissant de l'effet de l'indication du nom de la femme ayant accouché dans l'acte de naissance de l'enfant. En effet, en cas de filiation légitime, cette indication suffit à établir la filiation maternelle, conformément à l'article 319 du code civil qui dispose que la filiation des enfants légitimes se prouve par les actes de naissance inscrits sur les registres de l'état civil. Mais tel n'est pas le cas pour la filiation naturelle, la femme ayant indiqué son nom dans l'acte de naissance de l'enfant devant, de plus, le reconnaître. La rigueur de cette dernière règle a toutefois été atténuée par l'article 337 du code civil qui prévoit que cette indication vaut reconnaissance dès lors qu'elle est corroborée par la possession d'état.

L'exposé des motifs du présent projet de loi indique que les conditions de naissance doivent être sans incidence sur les possibilités d'établissement de la filiation. Aussi l'ordonnance devrait-elle simplifier les conditions d'établissement de la maternité en étendant la solution aujourd'hui admise en matière de filiation légitime.

Cette solution avait été avancée dans le rapport de Mme Françoise Dekeuwer-Défossez, qui justifiait ce choix par plusieurs arguments : la certitude de la maternité ; l'évolution de la société qui fait que la venue d'un enfant hors mariage est plus voulue que subie ; la simplicité du système proposé et l'incompréhension que suscite aujourd'hui l'obligation pour la mère célibataire de reconnaître son enfant par une démarche distincte ; la sécurité juridique qu'apporte l'établissement d'un lien de filiation le plus précoce possible⁽¹⁾ ; l'impact de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme qui condamne cette différence de statuts

(1) *Le rapport de Mme Françoise Dekeuwer-Défossez fait en effet valoir que « le nombre des femmes n'ayant pas reconnu à la naissance est loin d'être négligeable », puisqu'en 1995, les statistiques révélaient que 42,8 % des enfants naturels n'avaient aucun lien maternel à la naissance alors que, à leur premier anniversaire, 97 % des enfants sont reconnus par la mère.*

entre les enfants naturels et légitimes⁽¹⁾ et dont certaines juridictions font une application directe⁽²⁾.

En tout état de cause, il convient de souligner que l'indication du nom de la mère dans l'acte de naissance demeurera facultative, conformément à l'article 57 du code civil, préservant ainsi la liberté de la mère de voir établi un lien de filiation.

— *La possession d'état*

L'exposé des motifs du projet de loi indique que l'ordonnance prise en application de l'article 4 du projet de loi devrait concourir à sécuriser le lien de filiation par un meilleur encadrement de la possession d'état.

La loi n° 82-536 du 25 juin 1982 a ajouté à la reconnaissance et au jugement, qui constituaient les modes d'établissement de la filiation naturelle, la possession d'état. Tel qu'il résulte de ce texte, le deuxième alinéa de l'article 334-8 du code civil précise que « *la filiation naturelle peut aussi se trouver légalement établie par la possession d'état ou par l'effet d'un jugement* ». À défaut d'autre disposition, son régime est précisé par les articles 311-1 à 311-3 du code civil ; ceux-ci fixent les caractères de la possession d'état, qui suppose la réunion suffisante de faits indiquant le rapport de filiation entre l'enfant et la famille à laquelle il prétend appartenir⁽³⁾. Celle-ci peut s'établir de manière non contentieuse par un acte de notoriété délivré par le juge des tutelles dans les conditions du droit commun (article 311-3 du code civil). Mais elle peut également être établie de manière contentieuse ; elle est alors soumise au juge des tutelles.

Dans son rapport, Mme Irène Théry notait toutefois que la possession d'état ne constitue qu'un « *lien précaire et fragile. En effet, la possession d'état a changé avec le temps et l'évolution des mœurs : la continuité n'implique plus qu'elle soit originelle et ininterrompue, et elle est souvent séquentielle, précaire. Dès lors, ce mode d'établissement soulève un certain nombre de difficultés : incertitude quant à la date d'établissement, quant à la possession d'état à prendre en compte (celle d'origine ou celle de la réalité du moment) lorsqu'il existe plusieurs possessions d'état successives. En outre, elle rend possible l'établissement d'une seconde filiation à l'égard d'un enfant déjà doté d'une filiation, créant un conflit entre vérité biologique et vérité affective.* » On relèvera également que la rédaction de l'article 311-2 du code civil, qui énumère les faits permettant d'indiquer le rapport de filiation, devrait être adaptée puisque la possession d'état sera divisible entre les père et mère alors que la rédaction actuelle envisage un rattachement global aux deux parents.

D'après les informations fournies par la Chancellerie, la possession d'état devrait désormais être établie par un acte de notoriété délivré dans des délais précis et adaptés⁽⁴⁾. En outre, dans un souci de simplification, la compétence relative à la

(1) Cour européenne des droits de l'homme, 13 juin 1979, arrêt Marckx.

(2) Tribunal de grande instance de Brive, 30 juin 2000, Département de la Corrèze c/ Jean-Louis B. et autres.

(3) Les principaux de ces faits sont énumérés à l'article 311-2 du code civil et désignés traditionnellement par la trilogie « *nomen* » (l'individu a toujours porté le nom de ceux dont on le dit issu), « *tractatus* » (ceux dont on le dit issu l'ont traité comme leur enfant et il les a traités comme père et mère ; ils ont pourvu à son éducation, à son entretien et à son établissement) et « *fama* » (il est reconnu comme leur enfant, dans la société et par la famille).

(4) Aujourd'hui, l'action en constatation de possession d'état est soumise à la prescription trentenaire prévue à l'article 311-7 du code civil ; la computation de ce délai pose toutefois des difficultés importantes, le délai de prescription de l'action en

délivrance de cet acte devrait être confiée au juge aux affaires familiales, ce qui paraît plus logique compte tenu des compétences qui lui sont par ailleurs reconnues.

— *L'unification du régime des preuves scientifiques dans le contentieux de la filiation*

Essentielles pour établir ou contester un lien de filiation, l'expertise génétique et les examens sanguins suivent aujourd'hui des régimes différents. Les conditions d'identification d'une personne par ses empreintes génétiques sont précisées dans l'article 16-11 du code civil. Son deuxième alinéa précise ainsi que « *cette identification ne peut être recherchée qu'en exécution d'une mesure d'instruction ordonnée par le juge saisi d'une action tendant soit à l'établissement ou la contestation d'un lien de filiation, soit à l'obtention ou la suppression de subsides.* » Il indique en outre que le consentement de l'intéressé doit être préalablement et expressément recueilli. Le projet de loi relatif à la bioéthique, qui a été examiné par l'Assemblée nationale en deuxième lecture le 11 décembre dernier, prévoit également de compléter cet article afin de préciser que « *sauf accord exprès de la personne manifesté de son vivant, aucune identification par empreintes génétiques ne peut être réalisée après sa mort* »⁽¹⁾. En revanche, les examens sanguins ne sont soumis à aucun régime similaire et ne sont pas expressément limités aux actions relatives à la filiation.

Ainsi que le précise l'exposé des motifs, l'ordonnance devrait unifier le régime des preuves scientifiques en ce qui concerne le consentement, la compétence du juge ou la limitation de ces expertises aux actions judiciaires relatives à la filiation.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 4**) puis l'article 4 ainsi modifié.

Article 5

**Simplification du fonctionnement
des tribunaux du contentieux de l'incapacité**

Les tribunaux du contentieux de l'incapacité sont des juridictions judiciaires spécialisées de premier degré statuant sur les litiges qui concernent l'état ou le degré d'invalidité en cas d'accident ou de maladie et sur l'état d'incapacité au travail. Créés par la loi n° 94-43 du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale, ces tribunaux ont remplacé les commissions régionales de l'incapacité. Ils sont au nombre de vingt-six (dont quatre outre-mer), leur ressort correspondant à celui d'une direction régionale des affaires sanitaires et sociales. L'appel de leurs jugements est porté devant la cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail, qui siège à Amiens. En 2000, ces tribunaux ont tenu 5 651 audiences et rendu 67 099 décisions ; le délai moyen de traitement des affaires a été de 5,3 mois.

constatation de possession d'état d'enfant naturel courant à compter du jour où l'enfant a été privé de l'état qu'il réclame, soit, le plus souvent, le jour du décès du père prétendu qui l'avait élevé auparavant.

(1) Texte adopté n° 215, projet de loi adopté avec modifications par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, le 11 décembre 2003, article 3.

Le présent article habilite le Gouvernement à simplifier par ordonnance les règles de fonctionnement de ces tribunaux et à les harmoniser avec les dispositions régissant d'autres tribunaux compétents en matière de sécurité sociale. L'exposé des motifs du projet de loi indique que ces mesures devraient, d'une part, permettre au président de statuer seul sous certaines conditions et, d'autre part, d'assouplir les conditions de représentation des parties. Conformément à l'article 61 du présent projet de loi, cette ordonnance devra être prise dans les neuf mois suivant la publication de la présente loi. Elle concourra ainsi à la réalisation des objectifs inscrits dans le rapport annexé à la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, parmi lesquels figure l'amélioration des délais de traitement des affaires portées devant les juridictions spécialisées non pénales.

1. La simplification du fonctionnement des tribunaux du contentieux de l'incapacité

Critiquée par la jurisprudence en raison de sa non-conformité à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁽¹⁾, la composition des tribunaux du contentieux de l'incapacité, prévue à l'article L. 143-2 du code de la sécurité sociale, a été modifiée par la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale. Alors qu'ils incluaient des fonctionnaires en activité ou honoraires⁽²⁾, ces tribunaux sont désormais exclusivement composés de magistrats et d'assesseurs représentant les salariés et les employeurs ou travailleurs indépendants. Aux termes de l'article L. 143-2 du code précité, ces tribunaux comprennent cinq membres : un président, magistrat honoraire de l'ordre administratif ou judiciaire ; deux assesseurs représentant les travailleurs salariés et deux assesseurs représentant les employeurs ou travailleurs indépendants. Le président est nommé par arrêté du garde des sceaux ; les assesseurs et leurs suppléants sont désignés pour une durée de trois ans renouvelable par le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle le tribunal a son siège sur des listes dressées sur proposition des organisations professionnelles les plus représentatives intéressées, selon le cas, par le chef du service régional de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles ou par le directeur des affaires sanitaires et sociales. Tels qu'ils résultent du décret n° 2003-614 du 3 juillet 2003, les articles R. 143-5 et R. 143-5-1 du code de la sécurité sociale précisent que les assesseurs sont convoqués aux audiences par le secrétaire du tribunal par lettre simple, quinze jours au moins avant la date d'audience et qu'en cas d'empêchement d'un assesseur, il est pourvu à son remplacement par son suppléant.

Bien que l'organisation échevinale de ces tribunaux soit très récente, il est d'ores et déjà apparu difficile en pratique de mobiliser quatre assesseurs. Or, les dispositions législatives actuelles prévoient que le tribunal du contentieux de l'incapacité ne peut siéger qu'en formation complète.

(1) *Cour de cassation, chambre sociale, 17 décembre 1998.*

(2) *Aux termes de l'ancien article L. 143-2 du code de la sécurité sociale, ces tribunaux étaient composés de magistrats ou de magistrats honoraires de l'ordre administratif ou judiciaire, de fonctionnaires en activité ou honoraires, de travailleurs salariés, d'employeurs ou de travailleurs indépendants et de médecins. Toutefois, l'article R. 143-4 de ce code qui précisait la composition de ces tribunaux n'avait pas été modifié à la suite de la réforme législative de 1994 ; en conséquence, il ne prévoyait pas de magistrat et confiait la présidence du tribunal au directeur régional des affaires sanitaires et sociales ou au chef du service régional de l'inspection du travail, de l'emploi et de la politique sociale agricoles.*

Afin d'assurer le bon fonctionnement de ces juridictions et de permettre aux justiciables de disposer rapidement d'une décision, l'ordonnance devrait simplifier les conditions de fonctionnement des tribunaux du contentieux de l'incapacité en s'inspirant des dispositions applicables aux tribunaux des affaires de sécurité sociale. En effet, l'article L. 142-7 du code de la sécurité sociale prévoit que dans le cas où le tribunal des affaires de sécurité sociale ne peut siéger avec la composition prévue par la loi, l'audience est reportée à une date ultérieure, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État, sauf accord des parties pour que le président statue seul. Il prévoit en outre que l'audience ne peut être reportée plus d'une fois et que, si, à la deuxième audience, le tribunal des affaires de sécurité sociale ne peut à nouveau siéger avec la composition initialement prévue à l'article L. 142-4, le président statue seul.

2. L'assouplissement des conditions de représentation des parties

Tel qu'il résulte du décret du 3 juillet 2003 précité, l'article R. 143-10 du code de la sécurité sociale précise que les parties comparaissent en personne devant le tribunal du contentieux de l'incapacité, qu'elles présentent leurs observations orales ou écrites et peuvent se faire assister ou représenter par un avocat. En effet, en l'absence de disposition législative spécifique – comme c'est le cas ici – les parties ne peuvent être représentées que par un avocat, conformément à l'article 4 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques ⁽¹⁾.

Or, la technicité des contentieux, essentiellement médicaux, et le souci de faciliter l'accès à la justice et d'en améliorer l'efficacité justifient d'assouplir les conditions de représentation et d'assistance des requérants. Cette modification est une demande forte des milieux associatifs.

Aussi l'ordonnance devrait-elle permettre aux requérants de se faire assister et représenter par un membre de leur famille, par un médecin ou par les associations de mutilés et invalides du travail. Une modification législative sur ce point s'impose depuis que le Conseil d'État, dans un arrêt du 6 avril 2001, a précisé que des exceptions au monopole de l'assistance et de la représentation autres que celles qui existaient avant la publication de la loi du 31 décembre 1971 ne peuvent être faites par voie réglementaire.

À titre de comparaison, on rappellera que, pour les tribunaux des affaires de sécurité sociale, les parties peuvent se faire représenter par : leur conjoint ou ascendant ou descendant en ligne directe ; un avocat ; suivant les cas, un travailleur salarié ou un employeur ou un travailleur indépendant exerçant la même profession ou un représentant qualifié des organisations syndicales de salariés ou d'employeurs ; un administrateur ou un employé de l'organisme partie à l'instance ou un employé d'un autre organisme de sécurité sociale ; un délégué des associations de mutilés et invalides du travail les plus représentatives (article R. 142-20 du code de la sécurité sociale).

(1) *Cet article précise que « nul ne peut, s'il n'est avocat, assister ou représenter les parties, postuler et plaider devant les juridictions et les organismes juridictionnels ou disciplinaires de quelque nature que ce soit [...]». Les dispositions qui précèdent ne font pas obstacle à l'application des dispositions législatives ou réglementaires spéciales en vigueur à la date de publication de la présente loi ».*

La Commission a *adopté* deux amendements rédactionnels du rapporteur (amendements n^{os} 5 et 6) puis l'article 5 ainsi modifié.

Article 6

Modifications relatives à l'aide juridictionnelle

L'amélioration de l'accès des citoyens au droit et à la justice figure parmi les priorités de l'action gouvernementale en matière de justice, conformément aux orientations définies dans le rapport annexé à la loi du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice, qui a réservé à cette fin une dotation de 262 millions d'euros pour la période 2002-2007. La réalisation de cet objectif inclut naturellement une amélioration de l'aide juridictionnelle. Sur ce point, le Gouvernement, plutôt que de reprendre le projet de réforme législative présenté sous la précédente législature ⁽¹⁾, car estimant qu'il n'avait reçu aucun consensus ⁽²⁾, a préféré améliorer le dispositif d'aide juridictionnelle tel qu'il résulte de la loi n^o 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique grâce à des mesures ciblées.

L'article 6 du projet de loi s'inscrit dans cette logique. En effet, il autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance des dispositions relatives à l'aide juridictionnelle afin d'en simplifier les conditions d'attribution et les effets. À cette fin, cinq mesures devraient être prises.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 6

1. Substituer la notion de revenu fiscal de référence ou de revenu déclaré, à celle des ressources
2. Réformer les voies de recours contre les décisions prises par les bureaux d'aide juridictionnelle
3. Harmoniser les conditions d'attribution de l'aide juridictionnelle aux mineurs délinquants
4. Adapter à l'outre-mer les règles relatives à l'aide juridictionnelle
5. Simplifier la procédure de renonciation de l'avocat à sa rétribution au titre de l'aide juridictionnelle

Conformément à l'article 61 du projet de loi, l'ordonnance devra être prise dans un délai d'un an.

1. La clarification des conditions d'obtention de l'aide juridictionnelle

— *La modification de la notion de ressources utilisée pour l'admission au bénéfice de l'aide juridictionnelle*

Aux termes de l'article premier de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique, les personnes physiques dont les ressources sont insuffisantes pour faire valoir leurs droits en justice peuvent bénéficier d'une aide juridictionnelle totale ou partielle. Revalorisés au 1^{er} janvier de chaque année en fonction de l'évolution de la tranche la plus basse de l'impôt sur le revenu, les plafonds en dessous desquels

(1) Projet de loi relatif à l'accès au droit et à la justice, *Sénat, session ordinaire de 2001-2002, n^o 257, 20 février 2002.*

(2) *Réponse à la question écrite n^o 2770, Journal Officiel Questions du 8 décembre 2003, page 9454.*

doivent se trouver les ressources mensuelles du demandeur sont de 788,92 euros pour l'aide juridictionnelle totale et de 1 183,61 euros pour l'aide juridictionnelle partielle. Les demandes sont présentées aux bureaux d'aide juridictionnelle établis au siège de chaque tribunal de grande instance, de la Cour de cassation, du Conseil d'État et de la Commission des recours des réfugiés, qui, conformément à l'article 16 de la loi du 10 juillet 1991, réunissent des magistrats, des fonctionnaires, des auxiliaires de justice – dont au moins un avocat – et des personnes désignées au titre des usagers par le conseil départemental de l'aide juridique.

L'article 5 de la loi du 10 juillet 1991 précise la notion de ressources prises en compte. Sont ainsi « *prises en considération les ressources de toute nature dont le demandeur a directement ou indirectement la jouissance ou la libre disposition. Il est tenu compte des éléments extérieurs du train de vie. Sont exclues de l'appréciation des ressources les prestations familiales ainsi que certaines prestations sociales à objet spécialisé selon des modalités prévues par décret en Conseil d'État. Il est tenu compte de l'existence de biens, meubles ou immeubles, même non productifs de revenus à l'exclusion de ceux qui pourraient être vendus ou donnés en gage sans entraîner un trouble grave pour l'intéressé. Il est encore tenu compte, dans l'appréciation des ressources, de celles du conjoint du demandeur à l'aide juridictionnelle, ainsi que de celles des personnes vivant habituellement à son foyer, sauf si la procédure oppose entre eux les conjoints ou les personnes vivant habituellement au même foyer, ou s'il existe entre eux, eu égard à l'objet du litige, une divergence d'intérêt rendant nécessaire une appréciation distincte des ressources.* » En outre, l'article 29 de la loi n° 2004-439 du 26 mai 2004 relative au divorce a précisé le champ des ressources prises en compte en cas de pourvoi en cassation, en excluant de l'appréciation des ressources le montant de l'indemnité de licenciement lorsque le pourvoi est susceptible d'entraîner l'annulation de la décision ayant fixé ladite indemnité. Le chapitre premier du titre premier du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991 pris en application de la loi du 10 juillet 1991 précise que les ressources prises en compte sont la moyenne mensuelle des ressources de la dernière année civile (article premier), énumère les prestations exclues de l'appréciation des ressources (article 2), prévoit les majorations des plafonds de ressources lorsque le demandeur a des personnes à charge (articles 3 et 4) et précise les conditions d'appréciation des ressources des personnes morales à but non lucratif (article 5).

Afin de permettre au bureau d'aide juridictionnelle de prendre sa décision, l'article 21 de la loi du 10 juillet 1991 l'autorise à recueillir tous renseignements sur la situation financière de l'intéressé et précise que « *les services de l'État et des collectivités publiques, les organismes de sécurité sociale et les organismes qui assurent la gestion des prestations sociales sont tenus de communiquer au bureau, sur sa demande, sans pouvoir opposer le secret professionnel, tous renseignements permettant de vérifier que l'intéressé satisfait aux conditions exigées pour bénéficier de l'aide juridictionnelle* ». En outre, il indique que, « *en matière pénale, le bureau d'aide juridictionnelle peut [...] demander au procureur de la République ou au procureur général, selon le cas, communication des pièces du dossier pénal pouvant permettre d'apprécier les ressources de l'intéressé* ».

Dans son rapport rendu en mai 2001 à Mme Marylise Lebranchu, alors garde des sceaux, la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice

présidée par M. Paul Bouchet a constaté des disparités dans l'appréciation des ressources des demandeurs par les bureaux d'aide juridictionnelle. En effet, une enquête réalisée à la demande de la commission auprès d'un échantillon de juridictions a montré que 33 % des bureaux tenaient compte des avantages en nature tels que l'hébergement gratuit, que 53 % des bureaux déclaraient tenir compte de l'aide personnalisée au logement tandis que d'autres ne le faisaient pas et que 87 % des bureaux prenaient en considération le capital déclaré du demandeur mais selon des modalités différentes. Et le rapport d'indiquer que « *dans la très grande majorité des cas, les bureaux statuent au vu de la déclaration du demandeur et de son avis d'imposition, et le cas échéant des bulletins de salaires ou de documents émanant des ASSEDIC ou de la CAF* », seuls quelques bureaux d'aide juridictionnelle demandant la production de documents relatifs au logement et une attestation bancaire, de façon à opérer une vérification plus approfondie ⁽¹⁾.

Des mesures ont d'ores et déjà été prises pour tenter d'harmoniser ces pratiques. Tout d'abord, une circulaire en date du 6 juin 2003 ⁽²⁾ a précisé qu'il n'y a pas lieu d'ajouter aux différentes ressources dont le demandeur a directement ou indirectement la jouissance ou la libre disposition, l'avantage en nature que représente l'hébergement gratuit, temporaire ou non. Par ailleurs, le décret n° 2003-853 du 5 septembre 2003 relatif à l'aide juridique a étendu l'exclusion de l'appréciation des ressources du demandeur à l'allocation de logement social prévue par l'article L. 831-1 du code de la sécurité sociale et à l'allocation personnalisée au logement prévue par les articles L. 511-1 et L. 755-21 du code de la sécurité sociale, tirant ainsi les conséquences d'un arrêt du Conseil d'État du 18 décembre 2002 sur les prestations sociales à exclusion de l'appréciation des ressources en vue de l'admission à l'aide juridictionnelle.

Toutefois, l'appréciation des ressources des demandeurs à prendre en considération demeure d'une grande complexité pour les bureaux d'aide juridictionnelle ; ces derniers sont parfois amenés à solliciter la production de multiples justificatifs, dont le nombre et la nature ne sont pas homogènes. En effet, le rapport de la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice notait que l'imprimé officiel de déclaration des ressources est « *considéré unanimement comme trop complexe* » et que « *la très grande majorité des bureaux d'aide juridictionnelle ont élaboré leur propre liste de pièces à fournir dans un souci de plus grande lisibilité* » ⁽³⁾. Cette complexité entraîne des disparités entre les bureaux d'aide juridictionnelle portant atteinte à l'égalité de traitement que les justiciables sont en droit d'attendre ; en outre, elle allonge les délais d'instruction des demandes d'aide juridictionnelle et donc les délais de jugement.

Afin de mettre un terme à cette situation, l'ordonnance prise sur le fondement de l'article 6 du projet de loi devrait substituer à la notion de « *ressources de toute nature* » celle de revenus tels que sont appréciés par les services fiscaux ou par les services chargés d'allouer une prestation sociale, en retenant les notions de revenu fiscal de référence ou de revenu déclaré. Proposant l'abandon de la notion de ressources de toute nature, le projet de loi déposé sous la précédente législature prévoyait de lui substituer la notion de revenu fiscal de référence. Définie dans le IV

(1) Rapport remis à Mme Marylise Lebranchu, page 69.

(2) Circulaire JUS J 03 90011 C du 6 juin 2003, Bulletin du ministère de la justice n° 90 (1^e avril-30 juin 2003).

(3) Rapport précité, page 69.

de l'article 1417 du code général des impôts, cette notion est d'ores et déjà utilisée, par exemple, dans le dispositif de la couverture maladie universelle⁽¹⁾ ou pour l'application des abattements sur la taxe d'habitation⁽²⁾. Le revenu fiscal de référence est égal au montant net imposable des revenus (y compris les plus-values) retenus pour calculer l'impôt sur le revenu de l'année précédente, majoré de certains revenus⁽³⁾.

Cette modification devrait faciliter la constitution et l'instruction du dossier en diminuant notablement la fourniture de pièces justificatives – le revenu fiscal de référence est systématiquement présenté sur les avis d'imposition ou de non imposition – et entraîner un gain de temps pour les bureaux d'aide juridictionnelle et pour les justiciables concernés qui se trouvent souvent dans une situation de précarité. La perspective d'un gain de temps – évalué de deux à sept mois, le « délai cible » étant d'un mois – sera d'autant plus appréciable que les délais d'instruction des demandes entre le dépôt de la demande et la notification de la décision se sont dégradés entre 1995 et 2001 : en effet, 40 % des demandes ont été traités dans un délai inférieur ou égal à un mois, contre 69 % en 1995, le tiers des demandes étant traité dans un délai supérieur à deux mois.

En tout état de cause, il convient de souligner que cette substitution nécessitera une expertise approfondie, réalisée en liaison avec la direction générale des impôts pour mieux apprécier le champ des bénéficiaires – que le rapporteur juge impérativement ne pas devoir être réduit – et l'impact sur le budget de l'aide juridictionnelle, qui a représenté une dépense en progression de 19,6 % entre 1997 et 2002, passant de 184 à 220 millions d'euros.

— *L'harmonisation des conditions d'attribution de l'aide juridictionnelle aux mineurs délinquants*

L'article 40 de la convention internationale des droits de l'enfant du 20 novembre 1989 et les articles 4-1, 8-1, 10 et 14-2 de l'ordonnance du 2 février 1945 relative à l'enfance délinquante ont rendu obligatoire l'assistance du mineur par un avocat dans le cadre d'un jugement pénal, de sorte que, même si les parents ne demandent pas l'assistance d'un avocat pour leur enfant, voire la refusent, il en sera désigné un d'office.

Après avoir augmenté de 11 % entre 1999 et 2000, les aides juridictionnelles relatives à la défense des mineurs délinquants en matière correctionnelle (procédure de jugement et d'instruction) ont diminué de 1,5 % entre 2001 et 2002 ; elles ont représenté 254 745 admissions sur un total de 290 385 admissions relatives aux procédures pénales et de 688 637 admissions à l'aide juridictionnelle tous type de procédures confondus.

Toutefois, il est apparu qu'en pratique, un certain nombre de parents qui n'ont pas demandé la désignation d'un avocat pour leur enfant ne remplissent pas de

(1) Article L. 380-2 du code de la sécurité sociale.

(2) Article 1411 du code général des impôts.

(3) Le revenu net imposable est notamment majoré : de certains revenus soumis aux prélèvements libératoire ; des revenus exonérés en France et perçus par des salariés détachés à l'étranger ; des revenus perçus par les fonctionnaires des organisations internationales ; des revenus exonérés par application d'une convention internationale relative aux doubles impositions ; du montant de certaines charges déductibles du revenu global.

dossier de demande d'aide juridictionnelle ou ne fournissent pas à l'avocat désigné tous les justificatifs de ressources nécessaires à l'admission. Il est également arrivé que, lorsque leurs ressources dépassent le plafond de l'aide juridictionnelle, les parents refusent de payer les honoraires de l'avocat qu'ils n'ont pas sollicité, ce, notamment dans des situations familiales conflictuelles. Dans les deux cas, l'avocat, qu'il soit désigné par le bâtonnier ou choisi par le mineur, encourt le risque de ne pas être payé pour la mission accomplie. La rupture d'égalité qui peut en résulter a rendu nécessaire une harmonisation des pratiques dont la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice avait constaté l'hétérogénéité.

Sur la base de ce constat, une circulaire en date du 6 juin 2003 ⁽¹⁾ a donc précisé les conditions dans lesquelles devait être mise en œuvre l'aide juridictionnelle en matière de défense pénale des mineurs afin d'éviter que ne subsistent, dans certaines juridictions, des difficultés pour assurer cette dernière. Elle indique ainsi que doit être faite une « *interprétation souple* » de l'article 5 de la loi du 10 juillet 1991, qui prévoit que les ressources des personnes vivant au foyer ne sont pas prises en compte dans l'appréciation des ressources du demandeur si la procédure oppose entre elles « *les personnes vivant habituellement au même foyer* », ou s'il existe entre elles, « *eu égard à l'objet du litige, une divergence d'intérêt rendant nécessaire une appréciation distincte des ressources* ». Elle préconise également le recours à l'article 6 de la loi du 10 juillet 1991 qui permet, à titre exceptionnel, d'accorder l'aide juridictionnelle lorsque la situation des demandeurs apparaît particulièrement digne d'intérêt au regard de l'objet du litige ou des charges prévisibles du procès.

L'ordonnance prise sur le fondement de l'article 6 du présent projet de loi devrait donc modifier la loi du 10 juillet 1991 afin de clarifier les conditions d'attribution de l'aide juridictionnelle pour assurer la défense des mineurs.

— *La simplification des voies de recours*

Comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, l'état actuel du droit ne permet que partiellement aux demandeurs à l'aide juridictionnelle de contester les décisions prises par les bureaux d'aide juridictionnelle et à l'administration de réparer les erreurs commises. En effet, l'article 23 de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique distingue deux voies de recours :

— lorsque l'aide juridictionnelle a été refusée car l'action apparaît manifestement irrecevable ou dénuée de fondement, ou lorsque son bénéficiaire a été retiré, l'intéressé peut exercer, dans le mois qui suit la notification de la décision, un recours contre les décisions du bureau de l'aide juridictionnelle, de la section du bureau ou de leur président devant, selon le cas, le président du tribunal de grande instance, le premier président de la cour d'appel ou de la Cour de cassation, le président du tribunal administratif ou de la cour administrative d'appel, le président de la section du contentieux du Conseil d'État, le vice-président du Tribunal des conflits, le président de la Commission des recours des réfugiés, ou leur délégué ; ces autorités statuent sans recours ; en outre, « *dans tous les cas* », c'est-à-dire que la demande ait été accueillie ou rejetée, le garde des sceaux, le ministère public, le

(1) Circulaire JUS J 03 90011 C du 6 juin 2003, Bulletin du ministère de la justice, n° 90 (1^{er} avril-30 juin 2003).

bâtonnier ou le président du conseil de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation peuvent exercer un recours dans un délai de deux mois à compter du jour de la décision ;

— lorsque le bénéfice de l'aide juridictionnelle a été refusé pour des motifs liés au montant des ressources du demandeur, il peut demander une nouvelle délibération du bureau, de la section du bureau ou de leur président ; cette nouvelle délibération peut également porter sur les conditions d'application de l'article 6 de la loi du 10 juillet 1991 qui prévoit l'attribution à titre exceptionnel de l'aide juridictionnelle alors même que le demandeur ne remplirait pas les conditions de ressources ; cette demande de nouvelle délibération doit être faite par l'intéressé dans un délai d'un mois à compter de la notification de la décision.

Des deux recours, la deuxième délibération est, en pratique, la plus importante. En effet, en 2002, sur les 76 100 décisions de rejet enregistrées dans les bureaux d'aide juridictionnelle, 60 % d'entre elles sont motivées par le constat de ressources supérieures aux plafonds d'admission.

Dans un souci de simplification, l'ordonnance devrait procéder à une unification des voies de recours, soit devant le président de la juridiction concernée, soit devant un magistrat de la cour d'appel. Cette modification permettrait aux demandeurs d'aide juridictionnelle de contester les décisions d'aide juridictionnelle dans des conditions plus satisfaisantes. Pour autant, la nature des décisions rendues ne serait pas modifiée : elles demeureraient des mesures d'administration judiciaire.

2. La simplification de la procédure de renonciation par l'avocat à la perception de sa rétribution au titre de l'aide juridictionnelle

Afin de limiter la dépense budgétaire de l'État dans le financement de l'aide juridictionnelle, les frais relevant de l'aide juridictionnelle peuvent être couverts par l'adversaire du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle lorsqu'il dispose de ressources suffisantes. Ce recouvrement sur la partie adverse peut être le fait de l'État sur le fondement de l'article 43 de la loi du 10 juillet 1991 ⁽¹⁾ ou de l'avocat.

En effet, l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 précise que l'avocat du bénéficiaire de l'aide juridictionnelle peut demander au juge de condamner la partie tenue aux dépens ou qui perd son procès et non bénéficiaire de l'aide juridictionnelle, « à une somme au titre des frais que le bénéficiaire de l'aide aurait exposés s'il n'avait pas eu cette aide » ⁽²⁾. « Il peut, en cas de condamnation, renoncer à percevoir la somme correspondant à la part contributive de l'État et poursuivre le recouvrement à son profit de la somme allouée par le juge. L'avocat du bénéficiaire de l'aide qui ne demande pas le versement de la part contributive de l'État dans les six mois à compter du jour où la décision est passée en force de

(1) « Lorsque la partie condamnée aux dépens ou la partie perdante ne bénéficie pas de l'aide juridictionnelle, elle est tenue de rembourser au Trésor public les sommes exposées par l'État à l'exclusion des frais de justice criminelle, correctionnelle ou de police. »

(2) En application de l'article 696 du nouveau code de procédure civile, la partie perdante est condamnée aux dépens, dont la liste figure à l'article 695 de ce même code. Ces frais n'incluent pas toute la partie de rémunération de l'avocat consécutive à son activité d'assistance (honoraires de celui-ci pour assurer la défense orale du client, honoraires de consultation, frais de déplacement, ...). Ce sont ces deuxièmes types de frais, souvent qualifiés d'irréguliers, qui sont visés dans l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991.

chose jugée est réputé avoir renoncé à la perception de cette contribution. » La condamnation par le juge se fait dans les conditions de l'article 700 du nouveau code de procédure civile qui, tel qu'il résulte de l'article 75 de la loi du 10 juillet 1991, prévoit que « *le juge condamne la partie tenue aux dépens ou, à défaut, la partie perdante à payer à l'autre partie la somme qu'il détermine, au titre des frais exposés et non compris dans les dépens. Le juge tient compte de l'équité ou de la situation économique de la partie condamnée. Il peut, même d'office, pour des raisons tirées des mêmes considérations, dire qu'il n'y a pas lieu à cette condamnation.* »

Relevant que les dispositions de l'article 37 de la loi du 10 juillet 1991 étaient rarement utilisées, la commission de réforme de l'accès au droit et à la justice invoquait trois raisons : la méconnaissance qu'ont les magistrats et les avocats de cette procédure de renonciation ; le risque que prend l'avocat en poursuivant le recouvrement sur la partie adverse ; l'utilisation « *parcimonieuse* » de ces dispositions par les juges, « *de telle sorte que l'indemnité allouée dépasse de peu, voire est inférieure à celle prévue au titre de l'aide juridictionnelle, ce qui n'encourage pas les avocats à entamer une procédure de recouvrement* ». En outre, le dispositif souffre de la mauvaise articulation entre la disposition législative prévoyant la présomption de renonciation à la rétribution de l'État de l'avocat dans un délai de six mois, introduite par la loi n° 98-1163 du 18 décembre 1998 relative à l'accès au droit et à la résolution amiable des conflits, et les dispositions réglementaires qui figurent à l'article 108 du décret n° 91-1266 du 19 décembre 1991.

L'ordonnance devrait donc clarifier les modalités de mise en œuvre de la procédure de renonciation par l'avocat à la rétribution de sa mission au titre de l'aide juridictionnelle lorsqu'il a sollicité et obtenu du juge une telle condamnation de l'adversaire de son client au versement d'une somme d'argent au titre de ses honoraires. Cette mesure devrait permettre une économie des crédits alloués au titre de l'aide juridictionnelle.

3. L'adaptation des règles relatives à l'aide juridictionnelle outre-mer

L'article 6 du projet de loi autorise le Gouvernement à modifier par ordonnance l'ordonnance n° 92-1143 du 12 octobre 1992 relative à l'aide juridictionnelle à Mayotte et l'ordonnance n° 92-1147 du 12 octobre 1992 relative à l'aide juridictionnelle en matière pénale dans les territoires d'outre-mer, qui comporte actuellement des dispositions relatives à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna.

En effet, ces ordonnances, qui ont étendu à ces différentes collectivités les dispositions de la loi du 10 juillet 1991 en les adaptant, doivent désormais faire l'objet de plusieurs modifications.

L'ordonnance devrait tout d'abord étendre à Mayotte, à la Polynésie française et aux îles Wallis et Futuna les mesures législatives d'ores et déjà applicables en métropole et dans les départements d'outre-mer, qui figurent dans la troisième partie de la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide à l'intervention de l'avocat au cours de la garde à vue, en matière de médiation pénale et de

composition pénale ainsi que pour l'assistance aux détenus au cours des procédures disciplinaires (articles 64-1 à 64-3).

L'ordonnance devrait, en outre, tirer les conséquences de l'adoption de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de la Polynésie française, dont l'article 14 a donné compétence à l'État pour fixer l'ensemble des règles en matière d'aide juridictionnelle, alors qu'auparavant, seule l'aide juridictionnelle en matière pénale relevait de la compétence de l'État, les règles de procédure civile et donc l'aide juridictionnelle en cette matière relevant de la collectivité ⁽¹⁾. Elle devrait également tirer les conséquences de la disparition de la qualification de territoire d'outre-mer depuis l'adoption de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République et modifier l'intitulé de l'ordonnance n° 92-1147 ainsi que son champ.

Enfin, s'agissant des îles Wallis et Futuna, il serait envisagé d'étendre la compétence de l'État à toute l'aide juridictionnelle alors que celui-ci est aujourd'hui seulement compétent pour déterminer les règles relatives à l'aide juridictionnelle en matière pénale. Pour Mayotte, la Polynésie française et les îles Wallis et Futuna, relèverait donc désormais de la compétence de l'État les règles relatives à l'aide juridictionnelle tant en matières pénale que civile et administrative.

La Commission a *adopté* l'article 6 sans modification.

Article 7

Rationalisation du régime de protection du patrimoine culturel

Cet article est la traduction législative d'une partie du plan national pour le patrimoine, qu'a très largement inspiré le rapport de 2002 présenté par M. Jean-Pierre Bady et intitulé *Réflexions et propositions pour une politique nationale du patrimoine (État, collectivités territoriales, et secteur privé)*. Il s'inscrit également dans les processus de déconcentration et de décentralisation culturelles, dont le projet de loi relatif aux responsabilités locales constitue l'étape la plus récente.

La réglementation complexe en matière de monuments historiques et d'espaces protégés appelle des mesures de simplification qui font l'objet de l'habilitation demandée dans cet article. La future ordonnance devra être prise dans un délai de neuf mois à compter de la publication de la loi.

La rationalisation nécessaire du régime de protection du patrimoine culturel passe par une harmonisation des procédures applicables aux monuments historiques (1°). La réforme des espaces protégés constitue un autre élément de l'efficacité de cette législation (2°). Par ailleurs, la réforme du régime juridique des monuments historiques ne peut se faire sans le concours des propriétaires de ces

(1) S'agissant de l'aide juridictionnelle en matière administrative, le Conseil d'État avait considéré que l'aide juridictionnelle (Conseil d'État, avis n° 363-242 du 27 mai 1999) et la procédure administrative contentieuse (Conseil d'État, avis n° 365-772 du 27 janvier 2001) relevaient des compétences de l'État.

(6) Claude Évin, président, et François d'Aubert, rapporteur, Rapport fait au nom de la commission d'enquête sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule, Assemblée nationale, XII^e législature, n° 1455, tome 1, 25 février 2004, page 196.

monuments (3°). Enfin, sont proposées plusieurs mesures d'application directe répondant à des difficultés juridiques identifiées (4°).

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 7

1. Aménager les législations relatives aux monuments historiques, aux secteurs sauvegardés et aux zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager, à l'effet d'améliorer la cohérence de leurs dispositions
2. Permettre la déconcentration des décisions en matière d'autorisation de travaux sur les immeubles adossés aux immeubles classés parmi les monuments historiques, ainsi qu'en matière d'approbation des plans de sauvegarde et de mise en valeur des secteurs sauvegardés
3. Étendre les compétences des collectivités territoriales en matière de création de zone de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager et en matière d'autorisation spéciale de travaux en secteurs sauvegardés
4. Préciser les droits et obligations du propriétaire d'un monument protégé au titre de la législation relative aux monuments historiques, en cas d'exécution de travaux sur ce monument
5. Préciser la rédaction de la loi « MOP »
6. Permettre des dérogations aux règles fixées par les plans locaux d'urbanisme dans le cadre de travaux de restauration ou de reconstruction des monuments historiques
7. Permettre des dérogations au régime des installations classées pour les carrières de pierres de faible dimension lorsqu'elles sont destinées à la restauration

1. L'harmonisation des dispositions relatives aux monuments historiques

La loi du 31 décembre 1913 est le texte fondateur de la protection des monuments historiques. Celle-ci a été partiellement transcrite, conformément à la première loi d'habilitation à simplifier le droit, dans le code du patrimoine. Cette législation distingue les immeubles classés « *dont la conservation présente, au point de vue de l'histoire ou de l'art, un intérêt public* » et les immeubles inscrits qui « *présentent un intérêt d'histoire ou d'art suffisant pour en rendre désirable la préservation* ». Ces deux catégories forment la catégorie des immeubles ou édifices protégés, auxquels viennent s'ajouter les immeubles adossés et ceux situés aux abords d'un monument protégé. Or, les procédures en matière de protection et de travaux sur les monuments historiques sont source d'incompréhension pour les utilisateurs que sont les propriétaires et les élus. Cette complexité entraîne, en outre, des retards qui entravent la consommation des crédits.

Le tableau ci-contre montre le caractère disparate des régimes de travaux sur les immeubles protégés par la législation sur les monuments historiques :

	ÉDIFICE INSCRIT		ÉDIFICE CLASSÉ	ÉDIFICE ADOSSÉ	ÉDIFICE AUX ABORDS D'UN ÉDIFICE PROTÉGÉ
Nature des travaux	Tous travaux	Démolition	Tous travaux	Construction nouvelle	Tous travaux
Actes administratifs requis	Permis de construire	Permis de démolir	Autorisation spéciale Déclaration de travaux	Permis de construire ou de déclaration travaux	Permis de construire
Délai	5 mois	4 mois	2 mois	5 mois ou 2 mois	5 mois
Avis	Préfet de région	Avis conforme du ministre	Autorisation du préfet de région	Avis conforme du ministre	Avis conforme de l'architecte de bâtiments de France

Délai	4 mois	3 mois	Pas de délai	Pas de délai	1 mois
--------------	--------	--------	--------------	--------------	--------

Le Gouvernement envisage plusieurs mesures destinées à harmoniser ces régimes de travaux.

a) Les travaux sur les immeubles inscrits

En vertu de l'article L. 621-27 du code du patrimoine, les travaux sur les immeubles inscrits, soumis au permis de construire, font l'objet d'une déclaration, dans les quatre mois précédant le début des travaux, à l'autorité administrative, celle-ci ne pouvant s'opposer que par le classement dudit immeuble. Les mêmes travaux sur les immeubles situés aux abords d'un immeuble inscrit sont soumis, selon l'article L. 621-31 du code précité, à l'avis conforme de l'architecte des bâtiments de France (ABF). Il en résulte que les immeubles situés aux abords d'un immeuble inscrit font paradoxalement l'objet d'une procédure plus contraignante que les immeubles inscrits eux-mêmes. Il serait donc proposé d'aligner le régime des travaux sur les immeubles inscrits sur celui des immeubles situés à leurs abords. Les travaux sur les immeubles inscrits entrant dans le champ d'application du permis de construire seraient ainsi soumis à l'autorisation de l'ABF.

b) Les travaux sur les immeubles protégés situés aux abords d'un autre immeuble protégé

Les travaux sur les immeubles situés aux abords, ou « dans le champ de visibilité » selon l'expression retenue par le code du patrimoine, d'un édifice protégé sont régis par une procédure particulière prévue par l'article L. 621-31 de ce code.

Le champ de visibilité s'entend d'un périmètre de cinq cents mètres autour de l'immeuble protégé. Les travaux réalisés sur des immeubles situés dans ce périmètre sont soumis à autorisation. L'avis conforme de l'ABF est nécessaire pour les travaux entrant dans le champ d'application du permis de construire. Pour les travaux soumis à déclaration, l'autorisation est donnée par l'ABF. Dans le cas d'un immeuble protégé lui-même situé dans le périmètre d'un immeuble protégé, la conjugaison des règles applicables à chaque immeuble entraîne une superposition des procédures et des avis qui ne facilitent ni la compréhension, ni l'efficacité recherchée dans ce projet de loi. Il serait donc proposé de déterminer le régime applicable à l'immeuble en cause en fonction de la nature de celui-ci et non pas en fonction de sa situation. Ce sont les régimes de travaux applicables aux immeubles classés, adossés à des immeubles classés ou inscrits qui seraient désormais appliqués, sans tenir compte de la législation sur les abords des monuments historiques. Ainsi, que ces immeubles soient situés ou non aux abords d'un immeuble protégé, les travaux sur les immeubles classés seraient soumis à l'autorisation du préfet de région ou du ministre chargé de la culture si celui-ci a choisi d'évoquer le dossier ; les travaux sur les immeubles inscrits seraient soumis à la procédure étudiée plus haut ; les travaux sur les immeubles adossés seraient soumis à l'autorisation spéciale prévue par l'article L. 621-30 du code précité.

c) Les travaux sur les immeubles adossés

L'autorisation de travaux sur les immeubles adossés aux immeubles classés était accordée, en vertu de l'article 12 de la loi du 31 décembre 1913 précitée, par le ministre chargé de la culture. Cet article a été abrogé par son transfert dans le code du patrimoine à l'article L. 621-30, l'effectivité de cette abrogation étant cependant suspendue à la publication des textes réglementaires d'application. L'opportunité de la codification a été saisie pour attribuer cette compétence à « l'autorité administrative ». On peut donc s'interroger sur l'objectif de déconcentration affiché par le 3° de cet article du projet, celle-ci paraissant avoir déjà été réalisée.

Il est, en outre, envisagé d'assujettir la démolition des immeubles adossés, dont l'hypothèse n'est actuellement pas prévue par les textes, à la même procédure que celle prévue pour leur construction.

d) L'harmonisation des délais pour les autorisations de travaux sur les immeubles protégés

Aucun délai n'est actuellement prévu pour que l'administration se prononce sur une demande d'autorisation de travaux sur les immeubles classés ou d'avis sur un immeuble adossé à un immeuble classé. Pour les travaux sur les immeubles inscrits, le délai en vigueur est de quatre mois pour l'administration, auquel s'ajoute un mois pour l'autorité chargée de délivrer le permis.

La simplification consisterait à fixer un délai maximum de cinq mois pour la réponse de l'administration ou de l'autorité chargée de délivrer le permis de construire ou le permis de démolir aux demandes portant sur tous travaux relatifs aux monuments historiques.

e) Les abords des parcs et jardins protégés

L'article premier de la loi du 31 décembre 1913 permet de protéger, par le classement ou l'inscription, les parcs et jardins en tant qu'immeubles. Au 31 décembre 2002, 1 658 parcs et jardins, dont 530 classés, étaient protégés.

Or, le régime des abords des monuments historiques ne s'appliquant qu'au champ de visibilité des édifices protégés par la loi de 1913, les parcs et jardins ne comportant aucun édifice classé sont exclus de ce régime ; les abords des parcs et jardins ne sont ainsi pas protégés. Il est donc envisagé de remédier à cette lacune en les incluant dans le champ d'application de l'article L. 621-31 du code du patrimoine susmentionné.

2. Les secteurs protégés

Les secteurs protégés recouvrent les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager et les secteurs sauvegardés.

a) Les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, la région et l'État permet d'instituer des zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) « *autour des monuments historiques et dans les quartiers, sites et espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel* ». La création de ces zones entraîne des prescriptions particulières en matière d'architecture et de paysages à l'intérieur de ces zones ou parties de zone pour les travaux. Le Gouvernement souhaite encourager la création de ces zones en améliorant les procédures qui les régissent.

En vertu de l'article 70 de la loi du 7 janvier 1983 précitée, codifié aux articles L. 642-1 et L. 642-2 du code du patrimoine, la décision de création d'une ZPPAUP, proposée par la ou les communes intéressées, appartient au préfet de région, après enquête publique, avis de la commission régionale du patrimoine et des sites et accord du conseil municipal de la commune intéressée.

Il serait proposé de confier cette compétence au maire, après délibération du conseil municipal et avis conforme du préfet, ou, le cas échéant, au président d'un établissement public de coopération intercommunale.

Actuellement la procédure de révision ou de modification de la ZPPAUP n'est prévue par aucun texte. Elle obéit au parallélisme des formes et s'effectue donc selon les formes imposées pour son élaboration. Il est envisagé d'inscrire dans les articles précités les modalités de révision et de modification. La révision obéirait aux mêmes règles que l'élaboration tandis que la modification, à condition de ne pas porter atteinte à l'économie générale, ferait l'objet d'un arrêté de l'autorité compétente, après avis du préfet et enquête publique.

b) Les secteurs sauvegardés

Selon la définition de l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme, les secteurs sauvegardés « *présentent un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation, la restauration et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles bâtis ou non* ». La création de ces secteurs, institués par la loi n° 62-903 du 4 août 1962 complétant la législation sur la protection du patrimoine historique et esthétique de la France et tendant à faciliter la restauration immobilière, dite « loi Malraux », entraîne l'établissement d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV).

Le projet du Gouvernement prévoit, en premier lieu, de déconcentrer l'approbation du PSMV, en second lieu, d'alléger cette procédure et en dernier lieu d'harmoniser les régimes des travaux en secteur sauvegardé.

La procédure d'approbation, prévue par l'article L. 313-1 du code de l'urbanisme, connaît deux variantes. Dans le premier cas, le plan est approuvé par décret en Conseil d'État, après avis de la commission nationale des secteurs sauvegardés et enquête publique. Dans le second cas, le plan peut être approuvé par

arrêté des ministres compétents, en cas d'avis favorable du conseil municipal concerné, de la commission locale du secteur sauvegardé et du commissaire enquêteur. Cette dernière procédure pourrait être déconcentrée, en confiant au préfet l'approbation du PSMV.

La commission nationale, composée de représentants des différents ministères et de personnalités qualifiées, est saisie pour avis à trois stades différents de la procédure d'instruction d'un secteur sauvegardé : à sa création, puisqu'elle propose celle-ci, avant la publication du PSMV et avant l'approbation de celui-ci. Cette répétition des consultations est source de lenteur. La commission nationale pourrait avantageusement être remplacée, avant l'approbation du plan, par la commission locale du secteur sauvegarde, créée par arrêté préfectoral dans chaque secteur sauvegardé et composée de représentants élus des communes intéressées et de représentants de l'État. Le ministre chargé de la culture conserverait la possibilité de saisir à ce stade la commission géomètres-experts

À cette occasion il serait proposé d'élargir les missions des commissions locales en leur confiant un rôle de suivi permanent du secteur sauvegardé. Actuellement cette commission disparaît avec l'approbation du PSMV, mettant fin à toute forme de gestion concertée du secteur sauvegardé. La commission locale deviendrait ainsi la « commission locale permanente du secteur sauvegardé ».

Le code de l'urbanisme prévoit différents régimes applicables aux travaux dans le périmètre du secteur sauvegardé selon que ceux-ci sont réalisés avant ou après la publication du PSMV.

Si les travaux ont lieu entre la création du secteur sauvegardé et la publication du PSMV, l'article L. 313-2 du code précité distingue les travaux faisant l'objet d'un permis de construire et ceux qui ne le sont pas. Les premiers sont soumis à autorisation dans les conditions et formes prévues pour le permis de construire, après avis conforme de l'ABF. Les seconds sont soumis à une autorisation spéciale de travaux. Celle-ci est instruite et accordée par l'ABF.

Si les travaux ont lieu après l'approbation du PSMV, la distinction entre travaux soumis à permis de construire ou non reste pertinente. La seule différence tient à la portée de l'avis de l'ABF qui examine la conformité du projet au PSMV. Un avis négatif de l'ABF entraîne un refus de permis de construire, tandis que, dans le cas précédent, celui-ci conduit l'autorité compétente à surseoir à statuer.

Afin d'harmoniser ces procédures, il est envisagé d'assujettir l'autorisation spéciale de travaux (AST) au droit commun des autorisations d'urbanisme. L'instruction et la délivrance de l'AST seraient donc confiées à l'autorité compétente en matière d'autorisations d'urbanisme, l'ABF émettant un avis conforme.

3. Les droits et obligations des propriétaires de monuments historiques

a) L'information sur l'aliénation des immeubles protégés

L'article 8 de la loi du 31 décembre 1913 précitée, codifié à l'article L. 621-24 du code du patrimoine, prévoit les modalités d'information en cas d'aliénation d'un immeuble classé. D'une part, celle-ci doit être notifiée dans les quinze jours au préfet de région, d'autre part, l'acquéreur doit être informé du classement de l'immeuble. Aucune obligation d'information n'existe pour les immeubles inscrits. Dans la pratique cependant, les notaires informent de la vente d'un immeuble inscrit. Il est donc proposé de soumettre les immeubles inscrits aux mêmes exigences d'information que les immeubles classés. Le rapporteur s'interroge sur le caractère simplificateur de cette mesure.

b) La maîtrise d'ouvrage

Face aux contraintes auxquelles sont soumis les propriétaires d'un monument historique, le rapport « Bady » soulignait la nécessité de replacer le propriétaire au centre du dispositif sur les monuments historiques. Il préconisait, à ce propos, de reconnaître la qualité de maître d'ouvrage à tous les propriétaires, qu'ils soient publics ou privés. L'article 9 de la loi du 31 décembre 1913 précitée ne se prononce pas clairement sur la maîtrise d'ouvrage. Selon cet article, « *L'État peut, par voie de convention, confier le soin de faire exécuter ces travaux au propriétaire ou à l'affectataire* ».

Afin de favoriser la responsabilisation du propriétaire, celui se verrait confier la maîtrise d'ouvrage ainsi qu'un rôle de veille sanitaire. Ce transfert de responsabilité ne remettrait pas en cause l'aide financière et l'assistance technique apportées par l'État ou les collectivités territoriales.

4. Les mesures d'application directe

Le II de cet article prévoit de modifier l'article 20 de 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, dite loi « MOP », afin de corriger une erreur de rédaction. En effet, cet article exclut du champ d'application de la loi « MOP » les travaux sur les « *édifices protégés* » alors que seuls les édifices classés font l'objet d'un régime spécifique de maîtrise d'œuvre en vertu de l'article 9 de la loi du 31 décembre 1913 précitée. Il est donc proposé de corriger l'article 20 pour exclure l'application de la loi « *aux opérations d'entretien, de réparation ou de restauration effectuées sur des immeubles classés* ». Or l'article 74 *bis* du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, adopté par l'Assemblée nationale, actuellement en cours d'examen au Sénat, abroge l'article 20 de la loi du 12 juillet 1985 précitée et introduit un nouvel article 11-1 qui reprend les termes proposés par ce projet. Afin d'harmoniser ces deux textes, le rapporteur vous proposera un amendement retenant le dispositif du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales.

Le III de cet article prévoit de compléter l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme relatif au plan local d'urbanisme (PLU) afin de faciliter les travaux de

restauration des monuments historiques. L'article modifié autorise des adaptations mineures du PLU « *rendues nécessaires par la nature du sol, la configuration des parcelles ou le caractère des constructions avoisinantes* ». Cette énumération limitative interdit donc de déroger au PLU pour les travaux de restauration des monuments historiques.

Ce problème se pose par exemple pour la restauration du dôme du théâtre de l'Odéon dont le rétablissement de la ligne originale, préconisée par la Commission du Vieux Paris, entraînerait un dépassement de 80 centimètres de la hauteur maximum autorisée par le PLU.

Le IV de cet article prévoit de compléter l'article L. 515-1 du code de l'environnement relatif à l'exploitation des carrières afin d'inclure les carrières destinées à la restauration des monuments historiques. L'article L. 515-5 soumet l'exploitation des carrières à deux procédures distinctes : une procédure de droit commun, l'autorisation, et une procédure dérogatoire, la déclaration. Le régime déclaratif s'applique déjà aux carrières de marne ou d'arène granitique. Il est proposé d'étendre le régime déclaratif aux petites carrières destinées à la restauration des monuments historiques. Pour ces carrières, les contraintes administratives de l'autorisation – délai, charge financière – ont pour conséquence l'impossibilité de se procurer les pierres d'origine adaptées à ce type de travaux.

Cette mesure est à mettre en relation avec celle proposée à l'article 35 du présent projet qui prévoit également une extension du régime déclaratif pour les matériaux destinés au marnage des sols.

Après avoir *adopté* un amendement de précision rédactionnelle du rapporteur (**amendement n° 7**), la Commission a *adopté* un autre amendement du même auteur supprimant les dispositions étendant le régime déclaratif auquel est soumise l'exploitation des carrières à celles destinées à la restauration des monuments historiques (**amendement n° 8**), le rapporteur ayant indiqué que ces dispositions figuraient déjà dans l'article 10 *quater* du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux. La Commission a *adopté* l'article 7 ainsi modifié.

Article 8

**Mesures de simplification du droit funéraire, du droit
relatif aux associations, aux compétences des maires d'Alsace-Moselle,
à l'exercice de certaines professions réglementées, à la protection
des mineurs accueillis temporairement hors du domicile parental
et à la prestation de serment de certains professionnels**

Cet article propose d'autoriser, pendant neuf mois à compter de la publication de la loi, le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures relevant du champ de compétence du ministère chargé de l'intérieur : législation applicable aux cimetières, aux opérations funéraires et à la police des funérailles, aux associations, aux compétences des maires d'Alsace-Moselle, à l'exercice des professions de courtier en vins et de commerçant ambulancier, à la protection des

mineurs accueillis hors du domicile familial et à la prestation de serment par les contrôleurs des caisses des congés payés.

Ces mesures succèdent à celles déjà mises en œuvre dans le cadre de la première loi d'habilitation du 2 juillet 2003 dans le domaine du droit applicable aux élections politiques et professionnelles (articles 16 à 18), aux commissions administratives (article premier), à certaines professions (article 27) et au fonctionnement des collectivités territoriales et aux procédures de transmission des actes des collectivités territoriales soumis au contrôle du représentant de l'État dans le département (article 28).

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 8

1. Aménager la législation applicable aux cimetières, aux opérations funéraires et à la police des funérailles
2. Aménager le régime juridique des associations, fondations et congrégations : substitution au régime d'autorisation relatif aux libéralités consenties au profit des associations, fondations et congrégations, d'un régime déclaratif assorti d'un pouvoir d'opposition de l'administration ; allègement des modalités de déclaration des associations auprès des préfetures et des obligations relatives à la tenue de comptes annuels, au contrôle de ceux-ci et à leur publicité
3. Aligner le régime applicable à l'exercice des compétences de police administrative des maires dans les communes des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle sur celui des autres communes
4. Aménager les procédures relatives à l'exercice des professions réglementées de courtier en vins et de commerçant ambulant
5. Aménager le régime de protection des mineurs accueillis hors du domicile parental à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs
6. Abroger le dernier alinéa de l'article L. 223-17 du code du travail (prestation de serment des contrôleurs des caisses des congés payés)

1. La législation applicable aux cimetières, aux opérations funéraires et à la police des funérailles

Le droit funéraire est organisé autour d'un certain nombre d'autorisations, en particulier lorsqu'il y a transport de corps, qui visent à permettre au maire d'exercer pleinement son pouvoir d'officier d'état civil et de police des opérations funéraires, et de veiller ainsi au respect des droits des familles. Ce droit a été mis à l'épreuve, l'été dernier, par les événements tragiques liés à la canicule. Un certain manque de souplesse a été relevé.

La commission d'enquête de notre assemblée sur les conséquences sanitaires et sociales de la canicule a pu souligner, par exemple, qu'il « *apparaît assez clair que la réglementation sur le transport de corps avant mise en bière n'est pas adaptée aux cas de crise. L'obligation de faire apposer un cachet par un officier de police avant tout transport pour inhumation dans un cimetière dépendant d'une commune différente du lieu de résidence peut s'avérer pénalisante, en ce qu'elle est source de retard. On comprend difficilement que, dans le cas de la région parisienne par exemple, un corps puisse être transporté sans cachet depuis Paris*

pour être inhumé à Bagneux, Saint-Ouen, Pantin ou Thiais, cimetières dépendants de Paris, alors qu'il faut obtenir ce cachet pour emmener le même corps à Montrouge, Aubervilliers ou au Kremlin-Bicêtre, communes limitrophes et beaucoup moins éloignées mais dont les cimetières ne relèvent pas de la ville de Paris. Certaines dérogations existent, pour la chambre mortuaire de Montreuil notamment. Il semble nécessaire d'en élargir le principe, ne serait-ce qu'en réservant l'autorisation administrative de transport sans mise en bière pour les distances excédant un certain nombre de kilomètres (100 kilomètres par exemple, ou plus). Cette simplification administrative devrait d'ailleurs pouvoir s'appliquer à l'ensemble des formalités que doivent remplir les opérateurs funéraires. En l'occurrence, le regroupement des différentes autorisations (fermeture de cercueil, transport de longue distance, soins, crémations) au sein d'un seul et même formulaire, à l'instar de l'actuel certificat médical de décès, constituerait à cet égard un progrès appréciable. »⁽⁶⁾

La simplification de ce droit, engagée dès 2002 au plan réglementaire, doit être poursuivie : c'est l'objet de l'habilitation demandée par le 1^o du présent article.

— *Une première série de simplifications d'ordre réglementaire*

Dans ce cadre, le décret n° 2002-1065 du 5 août 2002 relatif au transport de corps avant mise en bière a assoupli la réglementation applicable en la matière.

Il a apporté trois simplifications importantes attendues notamment par de nombreux professionnels du secteur et de nature à faciliter les démarches des familles. Ce texte autorise ainsi un second transport de corps à visage découvert vers une autre chambre funéraire, quel que soit le lieu de dépôt initial. Il simplifie la procédure en vigueur pour les transports de corps d'une commune à une autre. L'autorisation est désormais donnée par le maire du lieu de dépôt du corps, et non du lieu de décès, cette mesure de simplification répondant par exemple au cas des décès en montagne quand le corps a entre-temps été descendu dans la vallée. Enfin, dans l'hypothèse d'une personne décédée en milieu hospitalier, le chef d'établissement est désormais seul compétent pour donner son accord pour le transport du corps du défunt vers la chambre mortuaire rattachée à l'hôpital, la seule condition étant qu'il adresse sans délai, au maire de la commune, copie de cet accord.

Le ministère chargé de l'intérieur a poursuivi sa réflexion, alimentée par un certain nombre de propositions émanant de représentants de la profession funéraire, afin d'envisager les mesures qui pourraient être prises pour simplifier les dispositions en vigueur, tout en garantissant la protection des familles. Lors du conseil national des opérations funéraires qui s'est tenu le 16 juillet 2003, il a été proposé de créer un groupe de travail qui a étudié diverses propositions de simplification des textes en vigueur.

— *La poursuite, dans l'ordre législatif, du processus de simplification du droit funéraire*

Au sein du droit relatif aux opérations funéraires, la procédure aboutissant à l'inhumation se caractérise par un grand nombre d'autorisations qui doivent être

sollicitées auprès du maire, procédures pouvant entraîner l’allongement des délais, et compliquer les démarches des familles. Ces contraintes pénalisent également les opérateurs funéraires dans leur travail et peuvent être préjudiciables au travail de deuil des familles. Enfin, à l’examen, ces dispositifs ne semblent plus aujourd’hui à même d’assurer réellement leurs objectifs initiaux, notamment la protection des familles.

L’article L. 2223-25 du code général des collectivités territoriales dispose que les opérateurs funéraires – régies, entreprises ou associations et chacun de leurs établissements qui, habituellement, sous leur marque ou non, fournissent aux familles des prestations énumérées – doivent être habilités à cet effet selon des modalités et une durée prévues par décret en Conseil d’État. Cette habilitation est accordée par le préfet. L’article L. 2223-25 du même code prévoit que cette habilitation peut être suspendue pour une durée maximum d’un an ou retirée, après mise en demeure, par le représentant de l’État dans le département où les faits auront été constatés, pour les motifs suivants : non-respect des conditions auxquelles était soumise sa délivrance, non-respect du règlement national des pompes funèbres, non-exercice ou cessation d’exercice des activités au titre desquelles elle a été délivrée, atteinte à l’ordre public ou danger pour la salubrité publique. Cette législation est précisée par une réglementation définie par les articles R. 22213-2 à R. 2213-57 et R. 2223-56 à R. 2236-5 dudit code.

L’objectif poursuivi par la présente habilitation consiste à rendre le droit applicable plus lisible et à faciliter certaines opérations, les libérant de contraintes administratives malvenues lorsque la question de l’inhumation de la personne décédée se pose. Ces simplifications pourraient toucher à la fois la législation applicable aux cimetières et celle applicable aux opérations funéraires et à la police des funérailles. Seraient ainsi modifiés les articles L. 2223-23 et L. 2223-25 du code précité, ce qui permettrait de « déverrouiller » le dispositif d’ordre législatif et d’autoriser une modification de la partie réglementaire.

2. Le droit relatif aux associations, aux fondations et aux congrégations

a) Un secteur dynamique enserré dans des contraintes pesantes

L’enjeu des simplifications du régime applicable aux associations, fondations et congrégations est considérable. La réalité incarnée par ces entités marque fortement la vie quotidienne de nos concitoyens. On estime le nombre des seules associations à près de 900 000, le rythme de leur création allant croissant, le nombre des bénévoles approchant les 11 millions. Se créent en France chaque année près de 70 000 associations, alors qu’on ne comptait que 20 000 déclarations de création en préfecture dans les années 1970. Près d’un Français sur deux est membre d’au moins une association.

Cependant, cette réalité fait l’objet de certaines ambiguïtés qui nuisent au développement harmonieux de ce secteur, marqué par la diversification de ses actions, le mouvement associatif, en particulier, étant en effet très réactif aux évolutions de la société. Ainsi, les règles applicables à ces formes de vie sociale rendent parfois difficile la distinction avec d’autres formes, notamment avec

l'entreprise, comme en témoignent les discussions récurrentes relatives au régime fiscal de ces entités. Le budget cumulé des associations, sans compter celui des fondations ou des congrégations, s'élève à près de 50 milliards d'euros, soit entre 3,5 % et 4 % du produit intérieur brut. Dans ce contexte, une clarification du régime juridique applicable est donc éminemment utile.

Cette clarification semble d'autant plus indispensable que ces entités rencontrent des difficultés importantes dans le versement des subventions publiques. Les associations déplorent souvent la lourdeur des procédures préalables à l'octroi d'une subvention. On ne saurait négliger l'impact négatif de procédures tatillonnes, de la multiplicité des courriers et demandes complémentaires, de l'abondance des pièces réclamées. Tout cela concourt souvent à freiner l'activité des associations et finit aussi trop souvent par saper l'énergie des adhérents.

Il en va de même pour le paiement des subventions souvent tardif dans l'année : la généralisation de procédures de paiement simplifiées, sans visa préalable du comptable public, pour les subventions inférieures à un certain montant, un traitement prioritaire en début d'année des reconductions de subventions, le développement des conventions pluriannuelles entre associations et financeurs constituent des pistes à explorer de façon impérative. Les associations souffrent de ces retards.

b) Une clarification et une simplification nécessaires

— Une première série de simplifications

S'agissant des seules associations, des efforts substantiels de simplification ont déjà été accomplis ces dernières années. Les réponses apportées récemment avec la mise en place de procédures dites « de dossier unique » voire « de guichet unique » doivent être poursuivies et amplifiées. Conscientes des difficultés occasionnées aux bénévoles gestionnaires des associations par la complexité de ces formalités sociales, la direction de la sécurité sociale et la branche recouvrement du régime général de la sécurité sociale ont conçu une solution visant à les simplifier. Ainsi, un logiciel d'assistance à l'accomplissement des formalités sociales et fiscales liées à l'emploi, intitulé « *Impact Emploi Associations* », a été mis en place pour les associations ayant recours aux services de neuf salariés au plus. Il est mis gratuitement à disposition d'un tiers, dénommé « tiers de confiance », qui effectue, à l'aide de cet outil informatique, l'ensemble des déclarations sociales et des bulletins de paie pour le compte de l'association adhérente au dispositif. Les données sont envoyées, par transferts automatisés et sécurisés, aux différents organismes publics et sociaux concernés. L'article 73 de la loi n° 2001-1246 du 21 décembre 2001 de financement de la sécurité sociale pour 2002, codifié depuis au II de l'article L.133-5 du code de la sécurité sociale, a habilité les unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) et autres organismes locaux de sécurité sociale, à organiser ce service.

Dans la logique de la création du « titre emploi simplifié agricole » par la loi n° 99-574 d'orientation agricole du 9 juillet 1999, un mouvement de simplification des formalités des employeurs a ainsi été initié en faveur des associations. Notre collègue François Sauvadet avait déposé en mai 2000 une proposition de loi visant à étendre aux associations les facilités du chèque

emploi service destiné aux particuliers. Ce texte a été repris par notre collègue Jean-Pierre Decool, en août 2002 pour devenir la loi n° 2003-442 du 19 mai 2003 relative à la création d'un chèque emploi associatif.

Plusieurs mesures réglementaires ont également été prises. Le décret du 2 avril 2002 ⁽¹⁾ a repris certaines des propositions faites par le Conseil d'État dans son étude relative à l'aménagement du droit des fondations de 1997 et dans celle sur les associations reconnues d'utilité publique de 2000 ⁽²⁾. Les procédures permettant aux héritiers légaux d'introduire des réclamations relatives aux legs en faveur des associations ou établissements reconnus d'utilité publique ont été assouplies. Une procédure d'approbation tacite par le préfet d'acceptation des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations a été instituée.

Enfin, dans le prolongement de la circulaire du 7 juin 1996, reprise par la circulaire du 1^{er} décembre 2000, instituant un dispositif de financement des associations sur une base pluriannuelle, la mise en œuvre des conventions pluriannuelles d'objectifs a contribué à la sécurisation des financements publics dont les associations peuvent bénéficier de la part de l'ensemble des services de l'État dans un cadre partenarial dès lors que leur action s'inscrit dans la durée. Cet objectif a été confirmé dans le cadre de la circulaire du Premier ministre du 24 décembre 2002 qui prévoit tout à la fois l'établissement d'un dossier commun de demande de subvention identique pour l'ensemble des administrations de l'État tant en administration centrale que dans les services déconcentrés, l'harmonisation des règles relatives au financement des associations ainsi que la mise à disposition de téléprocédures destinées à faciliter l'accomplissement des formalités de dépôt des demandes de subventions par les associations.

— *L'approfondissement des mesures de simplification* —

Cet effort mérite d'être poursuivi. C'est pourquoi, il est proposé dans le 2^o du présent article d'autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnances trois types de mesures.

La première consiste à **faciliter l'octroi de libéralités** aux associations, fondations et congrégations. Dans l'état du droit, de telles libéralités sont soumises à des procédures lourdes. Aujourd'hui, les libéralités consenties au profit des associations, fondations et congrégations sont soumises à un régime dit « de tutelle », c'est-à-dire d'autorisation discrétionnaire accordée par le préfet.

Seules les associations reconnues d'utilité publique et, en vertu de l'article 5 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat, les associations déclarées qui ont pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale peuvent recevoir des dons et legs. Les autres associations déclarées peuvent également en recevoir si elles sont affiliées à un organisme reconnu d'utilité publique.

(1) Décret n° 2002-449 portant simplification de la procédure administrative applicable aux legs en faveur de l'État, des départements, des communes et de leurs établissements et des associations, fondations et congrégations et au contrôle des actes de disposition des associations ou fondations reconnues publiques.

(2) Conseil d'État, Rendre plus actif le droit des fondations, Paris, La documentation française, Études et documents du Conseil d'État, 1997 ; Les associations reconnues d'utilité publique, Paris, La documentation française, Études et documents du Conseil d'État, 2000.

Le décret n° 88-619 du 6 mai 1988 modifiant le décret n° 66-388 du 13 juin 1966 relatif à la tutelle administrative des associations, fondations et congrégations régit l'exercice de ce droit. L'autorisation d'accepter une libéralité donnée aux associations visées par la loi du 23 juillet 1987 a été certes simplifiée par le décret n° 94-1119 du 20 décembre 1994 modifiant le décret du 13 juin 1966. Désormais seul le préfet est compétent, quelle que soit la valeur de la libéralité. Il reste que cette procédure, extrêmement lourde pour un nombre de refus d'autorisation relativement faible, conduit, pour les organismes légataires, à rallonger les délais d'entrée en possession des dons et legs et, pour les administrations, à supporter des charges de travail inutiles. 8 000 autorisations sont délivrées chaque année par les préfets et environ 50 décrets en Conseil d'État.

En conséquence, il est demandé la suppression de cette tutelle et son remplacement par un simple régime déclaratif, qui pourrait être géré au moyen d'une téléprocédure et s'accompagner du maintien d'un pouvoir d'opposition de l'administration qui devrait s'exprimer dans un délai de quatre mois. Pour prévenir, notamment, le développement du financement des mouvements sectaires, une procédure d'information doit être maintenue. Ainsi, ces libéralités pourraient être déclarées par les notaires sur un formulaire électronique géré, par exemple, par les greffes des tribunaux de commerce et mis en ligne sur leur site. Cette modification impliquerait de modifier l'article 910 du code civil qui prévoit que « *les dispositions entre vifs ou par testament, au profit des hospices, des pauvres d'une commune, ou d'établissements d'utilité publique, n'auront leur effet qu'autant qu'elles seront autorisées par une ordonnance royale* », ainsi que les articles 6, 11 et 15 de la loi du 1^{er} juillet 1901, et pourrait permettre d'abroger la loi du 2 janvier 1817 sur les donations et legs faits aux établissements ecclésiastiques, la loi du 24 mai 1825 relative aux congrégations religieuses de femmes, l'ordonnance du 14 janvier 1831 relative aux donations et legs, acquisitions et aliénations concernant les établissements ecclésiastiques et les communautés religieuses de femmes, ainsi que la loi du 4 février 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et legs et la loi n° 56-1205 du 29 novembre 1956 concernant le placement des capitaux de la dotation des associations reconnues d'utilité publique et régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 et du fonds de réserve des fondations reconnues d'utilité publique.

La deuxième mesure consiste à **alléger les modalités de déclaration des associations auprès des préfetures**. Aujourd'hui, l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association prévoit que toute association qui souhaite obtenir la capacité juridique doit être rendue publique par les soins de ses fondateurs. Cela implique qu'une déclaration préalable soit faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association a son siège social. Celle-ci doit faire connaître le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions et domiciles et nationalités de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration ou de sa direction. Deux exemplaires des statuts sont joints à la déclaration, dont il sera donné récépissé dans le délai de cinq jours. De plus, les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous les changements survenus dans leur administration ou direction, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts.

Dans la pratique, cette notion « *d'administration ou de direction* » est à l'origine d'incertitudes d'interprétation, tant il est souvent difficile de discerner dans

quelles situations il doit être fait application de ces dispositions. C'est pourquoi il est proposé de remplacer cette notion par celle de « *personnes habilitées à représenter l'association* », qui figure déjà dans la plupart des statuts des associations. En outre, le nombre d'exemplaires déposé en préfecture pourrait être utilement réduit de deux à un seul.

En troisième lieu, il est prévu d'**harmoniser les obligations comptables qui s'imposent aux organismes qui ont une activité économique ou qui reçoivent des subventions ou des dons.**

Dans l'état du droit, de nombreuses dispositions législatives ou réglementaires imposent aux organismes d'intérêt général, et en particulier aux plus importants d'entre eux, de tenir une comptabilité. C'est le cas des fondations reconnues d'utilité publique en vertu des dispositions combinées des articles 5 et 18 de la loi du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat. L'article 19-9 de la même loi dispose que les fondations d'entreprise établissent chaque année « *un bilan, un compte de résultats et une annexe* ». Cette obligation concerne les établissements d'utilité publique autorisés à recevoir des versements pour le compte d'œuvres ou d'organismes mentionnés au 1° de l'article 238 *bis* du code général des impôts ainsi que les œuvres et organismes qui reçoivent des versements par l'intermédiaire de ces organismes.

Les associations reconnues d'utilité publique sont aussi tenues d'établir une comptabilité faisant apparaître un compte d'exploitation, le résultat de l'exercice et un bilan. S'agissant des associations agréées, nombreux sont les textes spécifiques qui imposent une obligation comparable. Pour les associations déclarées, la loi de 1901 ne prévoit aucune obligation en matière de tenue de comptabilité. La règle applicable est l'absence de caractère obligatoire en ce domaine. Cependant, cette règle souffre de nombreuses exceptions.

Le décret n° 66-388 du 13 juin 1966 relatif à la tutelle administrative des associations, fondations et congrégations dispose que les associations déclarées ayant pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale qui ont été autorisées à accepter des libéralités entre vifs ou par voie testamentaire doivent prévoir dans leur statut diverses dispositions, et notamment adresser au préfet un rapport sur leur situation et leurs comptes financiers. Trois textes législatifs coexistent.

D'abord, l'article 10 de la loi du 12 avril 2000 précitée prévoit que les organismes de droit privé, ayant reçu annuellement de l'ensemble des autorités administratives une subvention supérieure à un montant fixé par décret ⁽¹⁾, sont tenus de déposer à la préfecture du département de leur siège social, leur budget, leurs comptes, les conventions prévues, et, le cas échéant, les comptes rendus financiers des subventions reçues.

Ensuite, l'article 4-1 de la loi du 27 juillet 1987 précitée, créé par l'article 3 de la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, prévoit que les associations et fondations reconnues d'utilité publique,

(1) Le décret n° 2001-495 du 6 juin 2001 pris pour l'application de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et relatif à la transparence financière des aides octroyées par les personnes publiques a fixé cette limite à 153 000 euros.

les associations qui ont pour but exclusif l'assistance, la bienfaisance, la recherche scientifique ou médicale ainsi que tout organisme bénéficiaire de dons de personnes physiques ou morales ouvrant droit, au bénéfice des donateurs, à un avantage fiscal au titre de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés, doivent assurer, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État, la publicité par tous moyens et la certification de leurs comptes annuels au-dessus d'un montant de dons de 153 000 euros par an. Ce décret, dont la publication était envisagée en mars 2004 selon l'échéancier publié sur le site internet « Légifrance », doit prévoir les modalités de cette publicité et de certification.

Enfin, le code de commerce, dans ses articles L. 612-1 à L. 612-5, prévoit que les personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique et les associations qui reçoivent des subventions annuelles d'un montant fixé par décret⁽¹⁾ doivent établir des comptes annuels et nommer un commissaire aux comptes. Elles sont tenues de déposer leurs comptes au greffe du tribunal de commerce.

Il convient de souligner que le plan comptable des associations et des fondations qui résulte d'un règlement n° 99-01 du 16 février 1999 du comité de la réglementation comptable est obligatoire depuis le 1^{er} janvier 2000 pour celles d'entre elles sujettes à une obligation législative ou réglementaire d'établissement de comptabilité. Le Conseil d'État dans son étude sur le droit des associations de 2000 relevait que « *cette "réglementation atomisée" ne va pas sans susciter des critiques, notamment des professionnels, et elle est source de complexité, dans la mesure où la portée des obligations comptables peut varier selon le type d'association, avec ou sans certification des comptes par un commissaire aux comptes* ». Il estimait, par ailleurs, que la situation serait « *améliorée par un moindre pointillisme des textes* »⁽²⁾.

Devant cette diversité normative, il conviendrait de coordonner les différentes rédactions et les divers dispositifs concernant les associations et les fondations pour y mettre un peu de cohérence. Ainsi, le dépôt des comptes prévu en préfecture par la loi du 12 avril 2000 pourrait être fait auprès des greffes des tribunaux de commerce qui reçoivent déjà les comptes des associations soumis à une obligation de dépôt en vertu du code de commerce.

3. Les compétences des maires d'Alsace-Moselle

Bien que la loi du 2 mars 1982 a proclamé la suppression des tutelles, des pouvoirs de substitution d'action entre les mains du préfet demeurent. Son application aux trois départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin n'est cependant pas évidente.

— Le pouvoir de substitution du préfet

(1) Le décret n° 2001-379 du 30 avril 2001 fixant le montant en euros de la subvention reçue à partir duquel les associations sont soumises à certaines obligations a fixé cette limite à 150 000 euros.

(2) Conseil d'État, « *Réflexions sur les associations et la loi de 1901, cent après* », Rapport public 2000, Paris, La documentation française, Études et documents du Conseil d'État n° 51, 2000, page 286.

Dans certaines matières spécifiques, un pouvoir de substitution est attribué au préfet. Ainsi, en matière d'urbanisme, il peut agir en lieu et place de la commune pour adapter certains documents d'urbanisme à leur obligation de compatibilité avec des normes supérieures. La pérennité d'un tel pouvoir de substitution postérieurement aux lois de décentralisation est entérinée et jugée nécessaire par le Conseil constitutionnel, qui estime que la mission constitutionnellement dévolue au représentant de l'État commande que ce dernier puisse parer, par la voie d'un tel pouvoir, aux éventuelles carences des organes locaux ⁽¹⁾.

De manière plus générale, l'article L. 2215-1 du code général des collectivités territoriales, issu de l'article 99 de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation municipale, attribue la compétence de la police municipale au maire, sous réserve des pouvoirs de substitution du représentant de l'État.

Ainsi, ce dernier peut se substituer au maire, après l'avoir mis en demeure d'agir, en matière de police. Si le maintien de l'ordre est menacé dans deux ou plusieurs communes limitrophes, le représentant de l'État dans le département peut se substituer, par arrêté motivé, aux maires de ces communes pour le « *maintien du bon ordre dans les endroits où il se fait de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, églises et autres lieux publics* », pour « *l'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure et sur la salubrité des comestibles exposés en vue de la vente* » et pour la police des baignades et des activités nautiques. Le préfet de département est seul compétent pour prendre les mesures relatives à l'ordre, à la sûreté, à la sécurité et à la salubrité publiques, dont le champ d'application excède le territoire d'une commune.

Depuis la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure, en cas d'urgence, lorsque l'atteinte au bon ordre, à la salubrité, à la tranquillité et à la sécurité publiques l'exige et que les moyens dont dispose le préfet ne permettent plus de poursuivre les objectifs pour lesquels il détient des pouvoirs de police, celui-ci peut, par arrêté motivé, pour toutes les communes du département ou plusieurs ou une seule d'entre elles, réquisitionner tout bien et service, requérir toute personne nécessaire au fonctionnement de ce service ou à l'usage de ce bien et prescrire toute mesure utile jusqu'à ce que l'atteinte à l'ordre public ait pris fin.

— *L'application du pouvoir de substitution du préfet aux maires des communes des départements d'Alsace-Moselle*

L'article L. 2542-1 du code précité, qui rend applicables les dispositions du titre premier du livre II de la première partie du code sont applicables aux communes des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, exclut de cette extension les dispositions de l'article L. 2215-1.

Un avis du Conseil d'État du 24 juillet 1951, relevait déjà que le droit communal de ces départements ne connaît pas le pouvoir de substitution dévolu au représentant de l'État par l'article 99 de la loi du 5 avril 1884 précitée, en vertu duquel

(1) *Décision n° 87-241 DC, 19 janvier 1988, Loi portant statut de la Nouvelle-Calédonie.*

le préfet peut prendre des mesures de police relatives à la tranquillité, à la sécurité et à la salubrité publiques pour une ou plusieurs communes ou pour toutes les communes du département, lorsqu'il n'y a pas été pourvu par les autorités municipales.

La non-application en Alsace-Lorraine de ces dispositions était, avant la loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, compensée partiellement par l'existence d'autres règles, telles que le pouvoir de réformation par l'autorité de surveillance des arrêtés de police pris par les maires ou le pouvoir de substitution dans le cas prévu à l'article L. 181-33 du code des communes ou encore le pouvoir de police concernant les mesures intéressant plusieurs communes prévu par l'article 2 de la section III de la loi des 22 décembre 1789 et janvier 1790, autant de dispositions abrogées par la loi du 2 mars 1982. Plusieurs tentatives pour introduire dans le droit général le pouvoir de substitution du préfet dans les départements d'Alsace-Moselle ont échoué. En conséquence, depuis 1982, le pouvoir de substitution du représentant de l'État n'a plus de fondement textuel dans les trois départements ni pour une seule commune, ni pour plusieurs communes ou l'ensemble du département.

De même, la circonstance que l'article L. 2542-4 du code général des collectivités territoriales définit les pouvoirs de police du maire « *sans préjudice des attributions du représentant de l'État dans le département en vertu du 2° de l'article 2 de la section III du décret du 22 décembre 1789* » ne permet pas de regarder comme redonnant vie à ce dernier texte, qui a été abrogé par la loi du 2 mars 1982. Cette référence au décret de 1789 n'est que la reprise de l'article L. 181-40 du code des communes qui lui-même reprenait l'article 3 du décret des 16 et 24 août 1790. L'article L. 2542-4 du code général des collectivités territoriales, en matière de répression des délits contre la tranquillité publique et de prévention des accidents et des fléaux calamiteux, s'applique donc de plein droit aux départements d'Alsace-Moselle, sans pouvoir fonder un quelconque pouvoir de substitution du préfet dans ces derniers.

S'agissant de la police générale, dans l'état du droit, dans le cas où le préfet estime qu'un maire refuse, sur sa demande, de prendre une mesure de police municipale nécessaire, il n'a pour recours que de saisir le tribunal administratif pour que celui-ci adresse une injonction à l'autorité communale.

Parallèlement, plusieurs textes législatifs prévoient expressément la possibilité pour le préfet d'exercer un pouvoir de substitution dans les départements considérés. Par exemple, les articles L. 1311-4 et L. 1331-29 du code de la santé publique organisant un pouvoir de substitution du préfet en cas de carence du maire en matière d'épidémie ou dans le cas d'un autre danger imminent pour la santé publique et en matière de logement insalubre s'appliquent à l'Alsace-Moselle. Les mêmes considérations peuvent être faites en matière d'urbanisme.

De la même façon, le représentant de l'État peut, dans ces départements comme sur l'ensemble du territoire, et après mise en demeure adressée sans résultat au maire, dans une seule ou dans plusieurs communes, interdire par arrêté motivé, l'accès de certaines voies aux véhicules dont la circulation est de nature à compromettre la tranquillité publique ou un patrimoine environnemental ou soumettre la circulation à certaines limites ou prescriptions (article L. 2215-3 du

code général des collectivités territoriales) ; en matière d'octroi de permissions de voirie sur les voies publiques, le préfet dispose d'un pouvoir de substitution en cas de refus irrégulier du maire (article L. 2215-5) ; en matière de circulation à l'intérieur des agglomérations sur des routes à grande circulation, des décrets peuvent transférer la compétence du maire au représentant de l'État (article L. 2213-1).

Pour clarifier la situation, il est donc proposé d'habiliter le Gouvernement à aligner le régime applicable à l'exercice des compétences de police administrative des maires dans les communes des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle sur celui des autres communes

4. L'exercice de certaines professions réglementées

La loi d'habilitation du 2 juillet 2003 a autorisé le Gouvernement à simplifier le régime de nombreuses professions ou fonctions réglementées : agent de voyage, expert-comptable, coiffeur, courtier de marchandises assermenté, exploitant forestier et voyageur, représentant ou placier, commerçant étranger, praticien hospitalier, professionnels de santé et vétérinaires.

Ainsi, l'ordonnance n° 2004-279 du 25 mars 2004 a simplifié et adapté les conditions d'exercice des professions d'expert-comptable, de coiffeur, de courtier de marchandises assermenté et de voyageur, représentant ou placier et des commerçants étrangers. L'ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux soumis à autorisation a facilité l'exercice de certaines professions de santé.

Il est donc proposé de poursuivre cette démarche en simplifiant les procédures relatives à l'exercice des professions de courtier en vins ou de commerçant ambulancier.

— La profession de courtier en vins

Le courtier est un commerçant dont la profession consiste à rapprocher les personnes qui désirent contracter. Tous les courtages ne sont pas soumis à agrément. La liberté du courtage des marchandises a été proclamée par la loi du 18 juillet 1866 sur les courtiers de marchandises, puis abrogée dans sa quasi-totalité, codifiée à l'article L. 311-1 du code de commerce, mais le principe de la liberté du courtage des marchandises a été réaffirmé par le décret n° 64-399 du 29 avril 1964 portant codification et modification des dispositions concernant les courtiers de marchandises assermentés modifié par le décret n° 94-728 du 19 août 1994.

Ce principe de liberté ne fait pas obstacle à la réglementation de certaines professions de courtiers. Ainsi, la loi du 18 juillet 1866 précitée, en même temps qu'elle a proclamé la liberté du courtage des marchandises, a créé une catégorie spéciale de courtiers, dits courtiers inscrits ou assermentés, dont le statut est actuellement fixé par le décret du 19 août 1994. Dans ce cadre, la profession de courtier en vins est subordonnée à un agrément matérialisé par la délivrance d'une carte professionnelle en vertu de la loi n° 49-1652 du 31 décembre 1949

réglementant la profession de courtiers en vins dits « courtiers de campagne », modifiée et complétée par la loi n° 51-1125 du 26 septembre 1951, ainsi que par l'article 63 de la loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Ces courtiers, dans les régions de production et moyennant une rémunération fixe de courtage, mettent en rapport les producteurs ou vendeurs de vins spiritueux et dérivés avec les négociants acheteurs. Leur carte d'identité professionnelle est établie sur le modèle de celle des voyageurs de commerce par la loi du 8 octobre 1919 modifiée, et délivrée, après vérification de l'existence des conditions requises, par une commission de professionnels présidée par le préfet du domicile du requérant. Cette carte est renouvelable annuellement. Le décret n° 97-591 du 30 mai 1997 détermine les modalités d'appréciation de l'expérience professionnelle des courtiers en vins. Cette appréciation est effectuée par un jury, après que l'intéressé ait adressé une demande de reconnaissance au président de la chambre régionale de commerce et d'industrie du lieu où il souhaite exercer son activité, accompagnée d'un justificatif de stage d'une durée de trois mois chez un courtier en vins.

Les titulaires de la carte professionnelle au jour d'entrée en vigueur du texte sont réputés satisfaire aux conditions d'expérience professionnelle. Un décret n° 51-372 du 27 mars 1951 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi du 31 décembre 1949 a précisé les conditions de délivrance de la carte professionnelle et énuméré les professions dont l'exercice est incompatible avec celle de courtier de campagne : fonctionnaires, et notamment receveurs-buralistes et secrétaires de mairie, employés des caisses de sécurité sociale, membres des conseils d'administration, directeurs, gérants et employés des caves coopératives de vinification, *etc.* L'infraction aux dispositions de la loi est punie d'amendes. La confiscation du courtage peut être également prononcée ainsi que le retrait de la carte professionnelle, opéré par le préfet. Tout retrait ou refus de carte peut faire l'objet d'un recours devant les juridictions compétentes.

Ces procédures sont excessivement lourdes au regard de la modernisation de la profession. Il conviendrait donc de les alléger.

— *La profession de commerçant ambulant*

La situation des commerçants ambulants est régie par la loi n° 69-3 du 3 janvier 1969 relative à l'exercice des activités ambulantes et au régime applicable aux personnes circulant en France sans domicile ni résidence fixe, modifiée par la loi n° 77-532 du 26 mai 1977, par la loi n° 95-96 du 1^{er} février 1995 concernant les clauses abusives et la présentation des contrats et régissant diverses activités d'ordre économique et commercial. Elle a été précisée par les décrets n° 70-708 du 31 juillet 1970 portant application du titre premier et de certaines dispositions du titre II de la loi du 3 janvier 1969 et n° 84-85 du 18 janvier 1984.

De manière générale, l'exercice d'une activité commerciale requiert l'accomplissement de certaines formalités parmi lesquelles une demande d'immatriculation au registre du commerce et des sociétés – dont les modalités pourront être simplifiées sur le fondement de l'article 21 du présent projet de loi –,

et une déclaration d'existence auprès des services fiscaux et sociaux du département. La loi du 3 janvier 1969 subordonne quant à elle l'exercice d'un commerce ambulante hors de la commune de résidence ou de la localité où est situé le principal établissement à l'octroi par les services préfectoraux d'un titre de marchand ambulante, qualifié de carte de commerçant non sédentaire. Par ailleurs, toute personne qui désire exercer son commerce sur le domaine public doit requérir de l'autorité qui assure la gestion du domaine public concerné, une autorisation d'occupation.

Sans reprendre expressément les appellations d'ambulants et de forains formulées par la loi du 16 juillet 1912, la loi de 1969 distingue également deux régimes applicables suivant qu'il s'agit de personnes ayant ou non en France un domicile ou une résidence fixe depuis plus de six mois. Les personnes appartenant à la première catégorie qui désirent exercer une activité ambulante sont tenues d'en faire la déclaration aux autorités administratives. Cette déclaration doit être renouvelée périodiquement. Les étrangers non ressortissants d'un des États membres de l'Union européenne doivent justifier qu'ils résident régulièrement en France depuis cinq années au moins. En principe, les personnes n'ayant en France ni domicile ni résidence fixe depuis plus de six mois ne peuvent exercer une activité ambulante que si elles sont de nationalité française ou ressortissantes d'un État membre de l'Union européenne. Toutefois, l'article 14 du décret du 31 juillet 1970 ouvre aux étrangers la possibilité de solliciter la délivrance du livret de circulation exigé pour l'exercice de cette activité. Le livret spécial de circulation est délivré par les autorités administratives. Une attestation provisoire de circulation valable un mois est remise dès la demande.

Là aussi, le poids des contraintes commande leur allègement. La carte de commerçant ambulante pourrait être supprimée, un extrait dit « K bis » du registre du commerce et des sociétés pouvant suffire à justifier la qualité de commerçant.

5. La protection des mineurs accueillis temporairement hors du domicile parental

Chaque année, près de 37 000 centres de vacances et 30 000 centres de loisirs, accueillent environ 5,2 millions de mineurs.

— La réforme de 2001

Dans ce contexte, la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel a modifié, dans son article 13, les dispositions des articles L. 227-1 à L. 227-3 du code de l'action sociale et des familles et les a complétées en insérant les nouveaux articles L. 227-4 à L. 227-12, afin de renforcer la protection des mineurs accueillis hors du domicile parental. L'État est ainsi compétent dans la définition et le contrôle des règles applicables en matière de protection des mineurs accueillis à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs.

L'article L. 227-1 du code précité, précisé par le décret n° 2002-883 du 3 mai 2002, prévoit ainsi que tout mineur accueilli hors du domicile de ses parents jusqu'au quatrième degré ou de son tuteur est placé sous la protection des autorités

publiques. L'article L. 227-4 précise que la protection des mineurs accueillis à l'occasion des vacances scolaires, des congés professionnels et des loisirs, et notamment en centre de vacances et en centre de loisirs sans hébergement, est confiée au représentant de l'État dans le département.

Dans ce cas, l'article L. 227-5 dispose que les personnes organisant l'accueil des mineurs doivent préalablement en faire la déclaration auprès du préfet de leur département. Le préfet délivre un récépissé. Les dispositions réglementaires précisent qu'à moins qu'il ne s'oppose à l'organisation de cet accueil, ce récépissé vaut autorisation. Le préfet peut s'opposer à l'organisation de cette activité lorsque les conditions dans lesquelles elle est envisagée présentent des risques pour la santé et la sécurité physique ou morale des mineurs concernés ou en l'absence du projet éducatif. Une nouvelle déclaration est nécessaire en cas de modification des conditions dans lesquelles cet accueil ou l'exploitation des locaux a lieu.

— *Les difficultés de mise en œuvre*

Un bilan de la mise en œuvre des dispositions adoptées en 2001, dressé à partir des observations des organisateurs de ces accueils et des services déconcentrés chargés de leur contrôle après les premiers mois d'entrée en vigueur, a fait apparaître deux catégories de difficultés : la première concerne le champ d'application de la loi ; la seconde les modalités de déclaration de ces accueils.

S'agissant du champ d'application de la loi, le décret du 3 mai 2002 précité, dans son article premier, restreint le champ des accueils visés par la loi à trois types d'accueil : les placements de vacances, les centres de vacances et les centres de loisirs.

Les placements de vacances correspondent aux accueils de mineurs avec hébergement organisés par une personne physique ou morale dans une ou plusieurs familles pendant les périodes de vacances des classes visées par le code de l'éducation, dès lors que ces accueils excèdent une durée de cinq nuits consécutives. Les centres de vacances sont constitués par les accueils collectifs de mineurs avec hébergement, pendant les périodes de vacances visées à l'article L. 521-1 du code de l'éducation, dès lors que le nombre de mineurs accueillis est au moins égal à douze et que la durée de leur hébergement est supérieure à cinq nuits consécutives. Enfin, constituent un centre de loisirs les accueils collectifs d'au moins huit mineurs sans hébergement, en dehors d'une famille, pendant quinze jours au moins au cours d'une même année. Le nombre des mineurs accueillis dans un même centre de loisirs ne peut être supérieur à trois cents.

S'agissant de la procédure, les difficultés résultent principalement de la valeur d'autorisation du récépissé de déclaration délivré par le préfet et lié à son pouvoir d'opposition à l'ouverture. Les délais de déclaration, qui atteignent aujourd'hui deux mois, sont trop longs.

Le présent article prévoit de clarifier le champ d'application de la protection défini par la loi et de simplifier les procédures de déclaration. Il pourrait ainsi être substitué au contrôle *a priori* un contrôle *a posteriori*, ce qui permettrait une réduction des délais, tandis que la déclaration pourrait être faite auprès du préfet

du lieu d'accueil, ce qui faciliterait la mise en place d'une téléprocédure de déclaration pour les organisateurs. En outre, l'exposé des motifs du projet de loi relève qu'il « *serait opportun de constituer une source d'information concernant les locaux accueillant les mineurs. La suppression de ce type de données, par amendement parlementaire, s'est en effet révélée pénalisante pour l'ensemble des acteurs, y compris des élus* ».

6. La prestation de serment de certains professionnels

L'article L. 223-17 du code du travail, précisé par l'article R. 223-4 du même code, prévoit que les caisses de congés payés peuvent nommer des contrôleurs chargés de collaborer à la surveillance de l'application de la législation sur les congés payés par les employeurs intéressés. Ces derniers doivent, à tout moment, fournir aux contrôleurs toutes justifications de nature à établir qu'ils se sont acquittés de leurs obligations.

Pour l'accomplissement de leur mission les contrôleurs disposent des mêmes pouvoirs que ceux qui sont attribués aux inspecteurs du travail. Ils disposent ainsi d'un droit de visite, ce qui leur permet d'entrer dans l'entreprise jour et nuit. Ils peuvent se faire présenter tous les livres, registres et documents rendus obligatoire par le code du travail.

Lorsqu'il constate une infraction, le contrôleur apprécie les suites qu'il entend y donner. Il peut notifier un avertissement ou une observation à l'employeur, lui notifier une mise en demeure et dresser un procès verbal. Tout obstacle à l'accomplissement de cette mission est passible des sanctions prévues à l'article L. 631-1 du code du travail, c'est-à-dire d'un emprisonnement d'un an et d'une amende de 3 750 euros ou de l'une de ces deux peines. Les contrôleurs doivent être agréés. Cet agrément est révocable à tout moment.

Avant d'entrer en fonction les contrôleurs prêtent, devant le préfet du département où la caisse a son siège, serment de ne rien révéler des secrets de fabrication et, en général, des procédés et résultats d'exploitation dont ils pourraient prendre connaissance dans l'exercice de leur mission. Cette procédure de serment est obsolète.

En conséquence, il est proposé, dans le paragraphe II de cet article, d'abroger, de manière directe, sans recours à l'habilitation, le dernier alinéa de l'article L. 223-17 du code du travail.

Cet effort pour alléger les procédures, inscrites dans la loi, de serment de certaines professions se prolonge par l'aménagement des procédures réglementaires de serment. Ainsi ont été rationalisées les procédures applicables aux comptables publics (article 17 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 portant règlement général sur la comptabilité publique) et aux commissaires contrôleurs des assurances (article R. 310-17 du code des assurances). Le décret n° 2004-208 du 3 du mars 2004 relatif aux modalités de prestation de serment des comptables publics a prévu que ceux-ci, avant d'entrer en fonctions, prêtent serment devant l'autorité compétente pour le recevoir dans les termes suivants : « *Je jure de remplir mes fonctions avec exactitude, diligence, probité et fidélité, de me conformer aux lois et*

règlements qui ont pour objet d'assurer l'inviolabilité des fonds et valeurs, l'emploi régulier des fonds publics et la sauvegarde des droits des organismes publics dans le cadre des gestions et contrôles qui me sont confiés ». En conséquence, l'ordonnance royale du 29 juillet 1814 concernant la prestation de serment des comptables directement justiciables de la Cour de comptes et l'ordonnance royale du 7 octobre 1814 additionnelle à la précédente ont été abrogées.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 9**), puis l'article 8 ainsi modifié.

Article 9

Allègement de l'encadrement de la profession de colporteur ou de distributeur sur la voie publique

Cet article, d'application directe, supprime la procédure de déclaration imposée à quiconque veut exercer la profession de colporteur ou de distributeur, sur la voie publique ou tout autre lieu public ou privé.

La loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, dans son article 18, dispose que « *quiconque voudra exercer la profession de colporteur ou de distributeur sur la voie publique ou tout autre lieu public ou privé, de livres, écrits, brochures, journaux, dessins, gravures, lithographies et photographies, sera tenu d'en faire la déclaration à la préfecture du département où il a son domicile* ». Cette déclaration doit contenir les nom, prénoms, profession, domicile, âge et lieu de naissance du déclarant. Il est délivré immédiatement au déclarant un récépissé de sa déclaration. Dans son article 20, elle précise que « *la distribution et le colportage accidentels ne sont assujettis à aucune déclaration* ». L'article 21 sanctionne l'absence de déclaration préalable le défaut de présentation à toute réquisition du récépissé de contraventions. En cas de récidive ou de déclaration mensongère, l'emprisonnement est nécessairement prononcé. Enfin, l'article 22 rappelle que les colporteurs et distributeurs peuvent être poursuivis conformément au droit commun, s'ils ont sciemment colporté ou distribué des documents présentant un caractère délictueux.

Afin de supprimer cette procédure de déclaration inutile, il est proposé d'abroger les articles 18 à 22 de la loi du 29 juillet 1881 et, en conséquence, de supprimer la référence au colportage et à la vente sur la voie publique du chapitre III de la loi.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 10**), puis l'article 9 ainsi modifié.

Article 10

Clarification des compétences dans l'organisation des élections régionales

Modeste par sa portée, cet article, d'application directe, clarifie à la marge l'exercice des compétences pour l'organisation des élections régionales.

Dans l'état du droit, l'article L. 347 du code électoral prévoit que la déclaration de candidatures aux élections régionales résulte du dépôt d'une liste à la préfecture de région. Elle est faite collectivement pour chaque liste par le candidat tête de liste ou par un mandataire porteur d'un mandat écrit établi par ce candidat. L'article L. 350 du même code prévoit quant à lui qu'il est donné un récépissé provisoire et qu'un récépissé définitif est délivré par le préfet de région après enregistrement. Pour le second tour, le récépissé définitif est délivré immédiatement aux listes et vaut enregistrement.

Par ailleurs, en application de l'article 16 du décret n° 82-390 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets de région, à l'action des services et organismes publics de l'État dans la région et aux décisions de l'État en matière d'investissement public, le préfet de région ne peut donner délégation de signature qu'aux chefs ou responsables des services extérieurs des administrations civiles de l'État dans la région ou à leurs subordonnés en ce qui concerne les matières relevant de leurs propres attributions et, pour les matières relevant de leurs attributions, aux responsables des délégations interservices. Or, aucune de ces personnes n'exerce de fonctions en matière électorale. Dans ce domaine, le préfet de région ne peut donc accorder une délégation de sa signature qu'au secrétaire général pour les affaires régionales et, en cas d'empêchement de celui-ci, aux agents de catégorie A placés sous son autorité.

Cette restriction ne permet pas, en période d'élections régionales, de faire face à l'afflux de candidature dans les meilleures conditions, faute de moyens suffisants. Il serait donc plus judicieux de s'appuyer sur les services départementaux, dont le préfet de région, en tant que préfet de département, dispose. À ce titre, et en vertu de l'article 17 du décret n° 82-389 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets et à l'action des services et organismes publics de l'État dans les départements, le champ des délégations de signature est plus large : le préfet de département peut ainsi donner délégation de signature au secrétaire général et aux chargés de mission, mais aussi au directeur de cabinet et aux agents en fonctions dans les préfectures pour les matières relevant des attributions du ministre chargé de l'intérieur et de la décentralisation.

Aussi est-il opportun de confier la compétence d'enregistrement des candidatures aux élections régionales au préfet du département chef-lieu de région, qui dispose des moyens en personnels adaptés et de modifier, en conséquence, les articles L. 347 et L. 350 précités.

La Commission a *adopté* l'article 10 sans modification.

Article 11

Déconcentration de la procédure d'interdiction d'exercer une activité d'enseignement des activités physiques et sportives

Cet article modifie, de manière directe, sans recourir à l'habilitation, le code de l'éducation et procède à la déconcentration au profit du préfet de la procédure d'interdiction d'exercer une activité d'enseignement des activités physiques et sportives.

1. Le contrôle de l'enseignement des activités physiques et sportives

À partir des années 1950, les autorités publiques ont exprimé la volonté de préserver les amateurs et les professionnels des risques liés aux pressions économiques et sociales qui pesaient sur le milieu sportif⁽¹⁾. C'est pourquoi un système de contrôle de l'enseignement des activités physiques et sportives a été progressivement bâti jusqu'à être généralisé par la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à la promotion des activités physiques et sportives, qui est venue définir le régime juridique des éducateurs et des établissements d'activités physiques et sportives.

Ladite loi de juillet 1984 a pour objectif d'encadrer de manière stricte l'enseignement des activités physiques et sportives contre rémunération. Aussi a-t-elle imposé aux organisateurs de telles activités l'obligation de souscrire une assurance ainsi que l'obligation de posséder un diplôme (article 43 codifié à l'article L. 363-1 du code de l'éducation), accompagnée d'un système de sanctions administratives qui ne font pas obstacle à d'éventuelles sanctions pénales. Ainsi : *« peuvent, contre rémunération, enseigner, animer ou encadrer une activité physique ou sportive ou entraîner ses pratiquants, à titre d'occupation principale ou secondaire, de façon habituelle, saisonnière ou occasionnelle, sous réserve des dispositions des quatrième et cinquième alinéas, les titulaires d'un diplôme, titre à finalité professionnelle ou certificat de qualification »*, garantissant la compétence de son titulaire en matière de sécurité des pratiquants et des tiers dans l'activité considérée et enregistré au répertoire national des certifications professionnelles. L'obligation de diplôme ne s'impose pas aux fonctionnaires relevant des titres II, III, IV du statut général des fonctionnaires dans l'exercice des missions prévues par leur statut particulier.

En vertu de l'article L. 463-6 du code de l'éducation, issu de l'article 48-1 de la loi de juillet 1984, le ministre chargé des sports dispose du pouvoir de prononcer par arrêté motivé l'interdiction d'exercer à titre temporaire ou définitif à une personne dont le maintien en activité constituerait un danger pour la santé et la sécurité physique ou morale des pratiquants. Cette interdiction est prise après l'avis d'une commission composée de représentants de l'État, du mouvement sportif et des différentes catégories de personnes intéressées, la commission nationale de l'enseignement des activités physiques et sportives (CNEAPS), créée par le décret n° 93-1035 du 31 août 1993 relatif au contrôle de l'enseignement contre rémunération des activités physiques et sportives.

La commission est saisie par l'administration centrale à la demande des directions départementales de la jeunesse et des sports, qui enquêtent et instruisent les dossiers. Le ministre chargé des sports arrête la liste des personnes interdites temporairement ou définitivement d'exercer. Ces arrêtés font l'objet d'une publication au bulletin officiel de la jeunesse et des sports. En cas d'urgence, « l'autorité administrative », c'est-à-dire le préfet, peut, sans consultation de la

(1) Voir par exemple les lois n° 48-267 et n° 48-269 du 18 février 1948 réglementant les professions de guide de montagne et celles de professeur et de moniteur de ski, la loi n° 51-662 du 24 mai 1951 sur la natation prescrivant dans tous les lieux de baignade la présence d'un maître nageur sauveteur, mais aussi la loi n° 63-807 du 6 août 1963 exigeant un diplôme de quiconque professe contre rémunération l'éducation physique et sportive à titre d'occupation principale ou secondaire, de façon régulière, saisonnière ou accidentelle, dispositif perfectionné par loi n° 75-988 du 29 octobre 1975 dite « loi Mazeaud ».

commission compétente, prononcer une interdiction temporaire d'exercer d'une durée maximale de six mois.

2. La déconcentration de la procédure d'interdiction

Le présent article déconcentre l'ensemble de cette procédure en confiant à l'autorité administrative, qui pourra être le préfet du département, la compétence lui permettant de statuer sur ces décisions après avis d'une commission instituée à l'échelon local. Cette commission, rattachée au conseil départemental de la jeunesse et de l'éducation populaire, régi par le décret n° 2002-570 du 22 avril 2002 relatif au conseil national et aux conseils départementaux de l'éducation populaire et de la jeunesse, serait convoquée en fonction des besoins et ne serait pas composée de plus de six personnes afin d'être mobilisable dans des délais rapides. Ainsi, dans les deux phrases du premier alinéa de l'article L. 463-6 du code précité, les mots : « *le ministre chargé des sports* » sont remplacés par les mots : « *l'autorité administrative* ».

La Commission a *adopté* l'article 11 sans modification.

Article 12

Harmonisation des régimes d'aide personnelle au logement

Cet article poursuit l'œuvre de simplification et d'harmonisation des aides personnelles au logement entreprise par le Gouvernement depuis plusieurs années, afin de parvenir à donner un contenu au « droit au logement ». Actuellement, deux aides coexistent : l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement, qui se décompose en allocation de logement familiale (ALF) et allocation de logement sociale (ALS). La future ordonnance, qui devra être prise dans un délai de douze mois, permettra de rapprocher les régimes de ces deux aides.

1. Le régime des aides personnelles au logement

La réforme engagée ces dernières années s'est traduite, d'une part, par l'unification des barèmes de l'allocation de logement et de l'APL en secteur locatif en janvier 2001 et, d'autre part, par l'harmonisation des ressources servant au calcul des différentes aides en février 1997, contribuant ainsi à garantir aux bénéficiaires de ces aides un traitement identique.

Cependant persistent des différences liées au caractère progressif de la mise en place de ces aides :

— l'allocation de logement est une prestation sociale dont le régime est défini par les articles L. 542-1 à L. 542-9 et L. 831-1 à L. 831-7 du code de la sécurité sociale, tandis que l'APL est régie par les articles L. 351-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;

— l'allocation de logement s'adresse à des publics ciblés, alors que l'APL s'applique à un parc de logements déterminé quelle que soit la situation familiale des occupants.

L'APL, qui concerne tant l'accession à la propriété que le secteur locatif, s'applique aux logements conventionnés, financés avec des prêts locatifs aidés (PLA) – auxquels ont succédé, le 1^{er} janvier 2000, les prêts locatifs à usage social (PLUS) –, des prêts locatifs sociaux (PLS), des prêts aidés pour l'accession à la propriété (PAP) ou des prêts conventionnés (PC) ; elle s'applique aussi aux logements conventionnés à l'occasion de l'attribution de subventions à l'amélioration, ainsi qu'aux logements existants, conventionnés sans travaux, appartenant à des organismes d'habitation à loyer modéré ou des sociétés d'économie mixte ou appartenant à d'autres bailleurs lorsque les logements ont bénéficié avant 1977 des anciennes aides de l'État/

L'ALF est attribuée aux personnes isolées, aux couples ayant des personnes à charge ainsi qu'aux jeunes ménages sans personne à charge et mariés depuis moins de cinq ans. L'ALS est attribuée, sous condition de ressources, à toute personne qui ne répond ni aux critères de l'APL, ni à ceux de l'ALF.

Trois fonds financent les aides personnelles au logement :

— Pour l'ALF, le fonds national des prestations familiales (FNPF), alimenté par les cotisations d'allocations familiales des employeurs et 1,1 point de contribution sociale généralisée (CSG) ;

— Pour l'ALS, le fonds national d'aide au logement (FNAL), alimenté par l'État et une cotisation des employeurs ;

— Pour l'APL, le fonds national de l'habitation (FNH), financé par les contributions des deux fonds précédents, du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) et du budget de l'État.

Les mesures envisagées s'inscrivent dans la continuité des mesures déjà prises en rapprochant les régimes juridiques des différentes aides afin d'assurer un traitement identique à tous les bénéficiaires et d'alléger la gestion des organismes payeurs.

2. Les modifications envisagées

a) Le versement rétroactif

Il s'agit d'aligner le point de départ du décompte de la rétroactivité de l'allocation de logement sur celles des autres prestations familiales et de l'APL. En vertu de l'article L. 552-1 du code de la sécurité sociale et de l'article L. 351-3-1 du code de la construction et de l'habitation pour l'APL, les prestations familiales ou l'allocation sont dues à partir du premier jour du mois civil suivant celui au cours duquel les conditions d'ouverture du droit sont réunies. Or, pour l'allocation de logement, les articles L. 542-2 et L. 831-4-1 du code de la sécurité sociale prévoient un régime différent en vertu duquel l'allocation est due « *dans la limite des trois mois précédant celui au cours duquel la demande est déposée.* ». Cette disposition a

été interprétée par certains tribunaux des affaires de sécurité sociale comme permettant une ouverture du droit dans le mois de la demande, alors que ce droit est ouvert dans le mois suivant la demande pour les prestations familiales et l'APL. Il conviendrait donc de lever toute ambiguïté en reprenant, pour l'allocation de logement, la rédaction retenue pour les prestations sociales et l'APL.

b) La prescription

L'article L. 553-1 du code précité dispose que « *l'action de l'allocataire pour le paiement des prestations se prescrit par deux ans* ». L'aide pour loger à titre transitoire des personnes défavorisées et l'aide à la gestion des aires d'accueil des gens du voyage, prévues par le titre V du livre VIII du même code (articles L. 851-1 et suivants), sont versées par les caisses d'allocations familiales. Elles ne constituent cependant pas des prestations familiales. L'harmonisation des règles applicables aux prestations versées par les caisses d'allocations familiales impose d'étendre la règle de la prescription de deux ans à ces aides.

c) La notion de « chef de famille »

L'article L. 542-1 du code de la sécurité sociale, qui fixe la liste des bénéficiaires de l'ALF, mentionne dans son neuvième alinéa (3°) les « *chefs de famille qui n'ont pas d'enfant à charge, pendant une durée déterminée à compter du mariage, à la condition que celui-ci ait été célébré avant que les époux aient l'un et l'autre atteint un âge limite* ». La notion de « chef de famille » a été supprimée du code civil par la loi n° 70-459 du 4 juin 1970 relative à l'autorité parentale, le terme de « ménages » étant plus conforme au principe d'égalité entre les deux membres du couple. Il conviendrait donc de supprimer ce terme pour rendre cette disposition conforme à l'état du droit.

d) La récupération de l'indu

Selon l'article L. 351-11 du code de la construction et de l'habitation, le recouvrement des sommes indûment payées s'effectue auprès du locataire, ou de l'emprunteur en cas d'accession à la propriété lorsque l'allocation est versée au bailleur et qu'elle a été déduite du montant du loyer.

Cette disposition n'existe pas pour l'allocation de logement. La Cour de cassation a, de surcroît, considéré, dans un arrêt rendu le 10 décembre 1998, que la répétition de l'indu ne pouvait être engagée que contre celui qui a reçu le paiement ou contre celui pour le compte duquel il a été reçu mais qu'elle ne pouvait être dirigée contre celui pour le compte duquel le paiement est effectué.

La préoccupation d'harmonisation manifestée dans cet article devrait trouver sa traduction dans une nouvelle disposition du code de la sécurité sociale permettant de réclamer l'indu au locataire si celui-ci a perçu l'aide au logement ou au bailleur dans le cas contraire. Cette disposition permettrait de donner un fondement législatif à la pratique des organismes payeurs et limiter ainsi les risques de contentieux.

e) Le versement en tiers payant

L'APL est versée exclusivement en tiers payant. Si l'allocation de logement peut être versée en tiers payant à la demande de l'allocataire, seuls les organismes d'habitation à loyer modéré et les sociétés d'économie mixte implantés dans les départements d'outre-mer disposant d'un parc d'au moins dix logements peuvent bénéficier de ce mode de paiement.

Il conviendrait donc de compléter la liste fixée par les articles L. 553-4 et L. 835-2 du code de la sécurité sociale afin d'offrir cette possibilité à d'autres bailleurs sociaux. Cette mesure contribuerait une fois encore au rapprochement des régimes des aides personnelles mais elle favoriserait également le locataire qui n'aurait plus à déboursier la part du loyer prise en charge par l'allocation de logement et le bailleur en limitant les risques d'impayés.

f) La date d'actualisation du barème de l'aide personnalisée au logement

L'article L. 351-3 du code de la construction et de l'habitation fixe au 1^{er} juillet la date de révision du barème de l'APL alors que ce soin est laissé au décret pour l'allocation de logement. Rien ne justifie en effet de déterminer cet élément par voie législative.

g) La fusion des fonds

Le FNPF ne contribue pas seulement au financement de l'ALF puisqu'il centralise l'ensemble des opérations relatives aux prestations familiales servies par les caisses d'allocations familiales, par les organismes du régime de sécurité sociale dans les mines ainsi que celles relatives aux prestations familiales servies au titre du régime des salariés agricoles. Doté d'une identité propre et de fonctions diverses, son existence ne peut être remise en cause.

En revanche, le FNH bénéficie d'une redistribution des deux autres fonds finançant les aides au logement, complété par une contribution de l'État et du BAPSA. La volonté de simplification et d'harmonisation, doublée de la réduction du nombre des structures, à l'origine de ce projet de loi, trouverait à s'appliquer dans la fusion des fonds finançant les aides au logement. La fusion du FNAL et du FNH en un fonds unique alimenté par le budget de l'État et les cotisations sociales des employeurs, inscrit dans le code de la construction et de l'habitation, participerait à l'amélioration de la lisibilité des aides au logement. Depuis la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003, ces deux fonds sont d'ailleurs rassemblés dans une ligne budgétaire unique.

h) La suppression de l'abattement forfaitaire

L'article R. 351-6 du code de la construction et de l'habitation prévoit, pour le calcul de l'APL, un abattement forfaitaire sur le revenu net des couples dont les deux membres ont exercé une activité professionnelle au cours de l'année de référence, productrice de revenus au moins égal, pour chacun d'entre eux, à douze fois la base mensuelle de calcul des allocations familiales en vigueur au 1^{er} juillet de

l'année de référence. Il est envisagé de supprimer cet abattement, dont le faible montant – 76 euros par an – a peu d'incidence sur les allocataires, afin de simplifier la gestion du dispositif.

i) La modification du code de la construction et de l'habitation

L'article R. 361-2 du code de la construction et de l'habitation dispose que « *le Conseil national de l'habitat exerce les attributions dévolues respectivement au Conseil national de l'aide personnalisée au logement et au Conseil national de l'accession à la propriété par les articles L. 361-1 et L. 362-2.* ». Le décret n° 83-465 du 8 juin 1983 a substitué aux Conseil national de l'aide personnalisée au logement et au Conseil national de l'accession à la propriété le Conseil national de l'habitat. Il subsiste cependant dans le code de la construction et de l'habitation plusieurs dispositions faisant référence à ces anciens organismes (article L. 361-1 pour le Conseil national de l'aide personnalisée au logement et articles L. 362-1 et L. 362-2 pour le Conseil national de l'accession à la propriété, article L. 363-1 pour les dispositions communes). Ces dispositions n'ont plus leur place dans le code.

Le Gouvernement pourrait s'inspirer de l'article L. 364-1 relatif au conseil départemental de l'habitat qui renvoie au décret la détermination de la composition, des modalités de fonctionnement et des fonctions de celui-ci pour donner un fondement législatif au Conseil national de l'habitat.

La Commission a *adopté* l'article 12 sans modification.

Article 13

Clarification du régime des autorisations d'urbanisme

À l'instar de l'article 38 relatif aux groupements d'intérêt public ou de l'article 42 portant sur l'enquête publique, cet article témoigne de l'ambition du Gouvernement en matière de simplification. Il s'inscrit dans la continuité de l'œuvre de simplification du droit de l'urbanisme dont la loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, loi Urbanisme et habitat, constitue le dernier exemple. Cette dernière a simplifié les procédures de modification et de révision du plan local d'urbanisme (PLU) et clarifié son contenu en précisant celui du projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui a désormais pour fonction exclusive de présenter le projet communal pour les années à venir. C'est un document simple, accessible à tous les citoyens, permettant un débat clair au sein du conseil municipal.

Face à la complexité et l'étendue du sujet, le Gouvernement a décidé de constituer un groupe de travail sur les autorisations d'urbanisme. Cet article habilite, pendant un délai d'un an à compter de la publication de la loi, le Gouvernement à poursuivre le travail de simplification engagé en retenant notamment trois axes : le champ d'application des autorisations ou déclarations, les règles de délivrance et le contrôle de la conformité. Ces axes n'ont qu'une valeur indicative tant l'entreprise de simplification mérite un travail approfondi et complet. Ne seront donc présentées ici que quelques pistes de réflexion envisagées par le Gouvernement, les premières s'attachent au champ d'application des autorisations d'urbanisme, les secondes aux procédures.

1. Le champ d'application des autorisations d'urbanisme

La difficulté réside, d'une part, dans la multitude d'autorisations d'utiliser le sol, d'autre part, dans la classification des travaux en matière de permis de construire.

a) *Les autorisations d'utiliser le sol*

Actuellement, on dénombre treize autorisations d'utiliser le sol, qui obéissent chacune à des règles différentes. Outre le certificat d'urbanisme et le permis de construire, on peut citer le permis de démolir (article L. 430-1 du code de l'urbanisme), l'autorisation de lotir (article L. 315-1-1), la déclaration de clôture (article L. 441-1), l'autorisation des installations et travaux divers (article L. 442-1) ou encore les autorisations relatives aux camping et stationnement de caravanes (article L. 443-1). L'objectif du Gouvernement est de parvenir à réduire le nombre de ces autorisations, notamment en regroupant celles dont les objets sont voisins.

b) *La nature des travaux*

Le champ d'application du permis de construire lui-même est d'une grande complexité, que la structure même du code de l'urbanisme ne contribue pas à atténuer. Pour le seul permis de construire, trois catégories de travaux sont distinguées :

— les travaux soumis à permis de construire pour lesquels l'article L. 421-1 du code précité établit la distinction suivante : : les travaux ayant pour objet d'« *entreprendre ou implanter une construction à usage d'habitation ou non, même ne comportant pas de fondations* » et « *les travaux exécutés sur les constructions existantes, lorsqu'ils ont pour effet d'en changer la destination, de modifier leur aspect extérieur ou leur volume ou de créer des niveaux supplémentaires* ». Cet article prévoit des exceptions pour l'installation des dispositifs ayant la qualification de publicité, d'enseigne et pour les ouvrages qui, en raison de leur nature ou de leur très faible dimension, ne peuvent être qualifiés de constructions, dont la liste est fixée par l'article R 421-1 du même code.

— les travaux exemptés de permis de construire, en vertu de l'article L. 422-1 : « *les constructions ou travaux couverts par le secret de la défense nationale, les dispositifs techniques nécessaires aux systèmes de radiocommunication numérique de la police et de la gendarmerie nationales, les travaux de ravalement, les travaux sur les immeubles classés, [...] les travaux relatifs à la reconstruction d'établissements pénitentiaires après mutinerie ou des travaux réalisés à l'intérieur de l'enceinte de ces établissements nécessitant le secret pour des raisons de sécurité, [...] certaines constructions ou travaux relatifs à la défense nationale ou aux installations techniques nécessaires au fonctionnement des services publics ainsi que les constructions ou travaux dont la faible importance ne justifie pas l'exigence d'un permis de construire* ».

— parmi les travaux exemptés de permis de construire, certains font l'objet d'une déclaration à l'autorité compétente en matière de permis de construire, dont la liste est fixée par l'article R. 422-2. Il s'agit :

- des travaux de ravalement ;
- des reconstructions ou travaux à exécuter sur les immeubles classés au titre de la législation sur les monuments historiques, contrôlés dans les conditions prévues par cette législation ;
- des outillages nécessaires au fonctionnement de services publics et situés dans les ports ou les aérodromes ou sur le domaine public ferroviaire ;
- des ouvrages techniques nécessaires au maintien de la sécurité de la circulation maritime, fluviale, ferroviaire, routière ou aérienne ;
- en ce qui concerne les activités de télécommunications autorisées en vertu de l'article L. 33-1 du code des postes et télécommunications et le service public de télédiffusion, des ouvrages techniques dont la surface hors œuvre brute ne dépasse pas cent mètres carrés, les poteaux et pylônes de plus de douze mètres au-dessus du sol et les installations qu'ils supportent ;
- en ce qui concerne les installations techniques nécessaires au fonctionnement du service public de distribution du gaz, des postes de sectionnement de coupure, de détente et de livraison ;
- en ce qui concerne les installations techniques nécessaires au fonctionnement du service public de distribution d'énergie électrique, des ouvrages et accessoires des lignes dont la tension est inférieure à 63 kilovolts et dont la longueur ne dépasse pas un kilomètre, ainsi que les postes de transformation dont la surface au sol est inférieure à vingt mètres carrés et la hauteur inférieure à trois mètres ;
- en ce qui concerne les installations techniques nécessaires au fonctionnement des services publics d'alimentation en eau potable et d'assainissement, des ouvrages techniques dont la surface au sol est inférieure à vingt mètres carrés et la hauteur inférieure à trois mètres ;
- des classes démontables mises à la disposition des écoles ou des établissements d'enseignement pour pallier les insuffisances temporaires d'accueil, d'une surface hors œuvre brute maximale de cent cinquante mètres carrés, sous réserve que la surface totale des bâtiments de ce type n'excède pas cinq cents mètres carrés sur le même terrain ;
- des travaux consistant à implanter, dans les conditions prévues à l'article R. 444-3, une habitation légère de loisirs de moins de 35 mètres carrés de surface hors œuvre nette, ainsi que les travaux consistant à remplacer une habitation légère de loisirs par une nouvelle habitation légère de loisirs de superficie égale ou inférieure ;
- des piscines non couvertes ;

- des châssis et serres dont la hauteur au-dessus du sol est supérieure à 1,50 mètre sans toutefois dépasser quatre mètres, et dont la surface hors œuvre brute n'excède pas deux mille mètres carrés sur un même terrain ;
- des constructions ou travaux non prévus aux a à l ci-dessus, n'ayant pas pour effet de changer la destination d'une construction existante et et :
- qui n'ont pas pour effet de créer une surface de plancher nouvelle ou qui ont pour effet de créer, sur un terrain supportant déjà un bâtiment, une surface de plancher hors œuvre brute inférieure ou égale à vingt mètres carrés.

Au terme de cette énumération indigeste, deux exemples viennent illustrer la complexité qui, selon une anecdote, vaut à un contrevenant au code de l'urbanisme d'être excusé par le tribunal :

— Les bâtiments de chantier sont dispensés de permis de construire lorsqu'ils sont établis sur le terrain du chantier. Si ce terrain est trop petit et que le constructeur obtient l'autorisation du voisin pour installer ses bâtiments de chantier sur le terrain voisin, il lui faut un permis de construire ;

— Un petit bâtiment de dix-neuf mètres carrés¹⁹, un garage par exemple, couvert par une « toiture terrasse » est soumis à permis de construire parce que sa surface hors œuvre brute est de trente huit mètres carrés, donc supérieure au seuil de vingt mètre carrés nécessitant un permis de construire. En revanche, ce même bâtiment couvert par une toiture en pente classique nécessite une simple déclaration de travaux.

La pratique administrative et la jurisprudence accentuent l'incertitude qui caractérise cette classification. Il conviendrait donc de revoir cette classification dans le sens d'une restriction des travaux faisant l'objet d'une autorisation ou d'une déclaration et de la rendre plus lisible pour les usagers et l'administration, notamment par une réorganisation des dispositions du code de l'urbanisme.

Les procédures applicables, jusqu'au contentieux, sont également marquées par la complexité, tant pour les services compétents que pour les usagers.

2. Les procédures

a) La déclaration de travaux

La procédure de déclaration de travaux n'a actuellement de déclaration que le nom. En effet, en vertu de l'article L. 422-2 du code précité, l'autorité compétente en matière de permis de construire dispose d'un délai d'un mois à compter de la réception de la déclaration pour s'opposer aux travaux prévus, ce délai pouvant être porté à deux mois lorsqu'une autre autorité est compétente pour se prononcer. L'absence d'opposition vaut décision implicite d'acceptation. Mais l'autorité compétente peut aussi exercer son droit d'opposition à l'issue du délai d'instruction de la demande avec pour conséquence le retrait de la décision implicite. Ce droit d'opposition maintient le demandeur dans une incertitude qui n'est pas conforme à l'esprit de la déclaration. Il est donc prévu de donner son plein effet à la déclaration.

b) L'instruction

Dans les quinze jours de la réception de la demande de permis de construire, l'autorité compétente doit indiquer par courrier si le dossier est réputé complet ou non. Elle peut inviter le demandeur à fournir des pièces complémentaires. Le délai part de la réception des pièces complétant le dossier. Ce délai est souvent trop court pour l'administration et son non-respect déclenche la procédure lourde et compliquée de la « requête en instruction ». Dans le cas où le demandeur n'a pas reçu, dans le délai de quinze jours suivant le dépôt de sa demande la lettre prévue, il peut saisir l'autorité compétente par lettre recommandée avec demande d'avis de réception postal pour « requérir » l'instruction de sa demande. Le délai d'instruction part de l'avis de réception de la mise en demeure.

Le délai d'instruction de droit commun de deux mois peut être prolongé en raison de l'application d'autres réglementations (monuments historiques, installations classées).

La procédure de requête en instruction devrait être simplifiée, tandis que le courrier adressé au pétitionnaire ne subsisterait que si le dossier s'avère incomplet. Ces mesures s'accompagneraient d'un allègement des formalités et d'une révision des délais applicables.

c) Le retrait du permis de construire ou de l'autorisation de travaux

Les autorisations d'urbanisme seront les premières bénéficiaires de la réforme des règles de retrait des actes administratifs individuels, prévu par l'article 2 du présent projet.

d) Le certificat de conformité

À l'achèvement des travaux, l'autorité compétente en matière de permis de construire délivre un certificat, attestant de la conformité des travaux avec le permis de construire, dénommé « certificat de conformité ». Actuellement, ce certificat est majoritairement délivré sans aucun contrôle sur place. Cette pratique met en doute l'utilité de cette procédure alors que le code de l'urbanisme oblige déjà le titulaire du permis de construire à déclarer l'achèvement des travaux.

e) Le contentieux

Le point de départ du délai de recours contentieux n'est pas le même s'agissant du demandeur ou des tiers. À l'égard des tiers, le délai court à compter de la plus tardive des deux dates suivantes : affichage sur le terrain ou affichage en mairie. Or la preuve de l'affichage est parfois difficile. En l'absence de preuve, les tiers peuvent à tout moment contester le permis de construire. Il est donc proposé de revoir le point de départ du délai dans un souci de sécurité « juridique ».

Les recours dilatoires sont fréquents en matière de permis de construire. À l'issue de la procédure contentieuse, il arrive que le permis de construire soit périmé, entraînant une nouvelle procédure. Il est donc envisagé de suspendre la validité du permis de construire pendant la phase contentieuse ou de la proroger.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 11**), puis l'article 13 ainsi modifié.

Article 14

Simplification des procédures de conventionnement des logements ayant bénéficié d'une aide de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat

Cet article autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de neuf mois à compter de la publication de la loi, les mesures nécessaires pour faciliter la conclusion de conventions pour les logements locatifs privés bénéficiant des aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH).

La mobilisation du parc de logements privés est une réponse à la crise actuelle du logement en France. L'ANAH est l'instrument privilégié de cette politique en favorisant la remise sur le marché de logements. L'ANAH, établissement public administratif, créé par la loi n° 70-1283 du 31 décembre 1970 de finances rectificative pour 1970 et placé sous la tutelle du ministre chargé du logement et du ministre chargé des finances, accorde des subventions aux propriétaires pour la réhabilitation du parc privé ancien. En 2002, le montant des subventions attribuées s'élevait à 456 millions d'euros, ayant généré 2,4 milliards d'euros de travaux dans 178 400 logements.

Conformément à la mission de l'ANAH, définie par l'article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation, les subventions versées ont pour objet de favoriser l'exécution de travaux de réparation, d'assainissement, d'amélioration et d'adaptation des immeubles ou des logements, ainsi que l'exécution de travaux de transformation en logements de locaux non affectés à usage d'habitation, dès lors que ces logements sont utilisés à titre de résidence principale.

Les bénéficiaires de la subvention, dont la liste est fixée par les articles R. 321-12 et R. 321-13 du code précité, sont les suivants :

— propriétaires-bailleurs ou tout autre titulaire de droit réel conférant l'usage des locaux qui donne le logement à bail ;

— propriétaires-occupants ou tout autre titulaire de droit réel conférant l'usage des locaux qui occupe le logement ;

— personnes qui assurent la charge effective des travaux dans des logements occupés par leurs ascendants ou descendants ou ceux de leur conjoint ou de leur concubin ou du cosignataire d'un pacte civil de solidarité, lorsque ces derniers ont la qualité de propriétaires ou de titulaires d'un droit réel conférant l'usage des locaux ;

— offices d'habitation à loyer modéré, établissements publics d'aménagement et certaines sociétés d'économie mixte, lorsqu'ils réhabilitent, en vue de leur revente des logements acquis dans des copropriétés faisant l'objet d'un plan de sauvegarde prévu à l'article L. 615-1 du code précité ;

— syndicats de copropriétaires pour les travaux réalisés sur les parties communes et équipements communs d'un immeuble situé dans une opération programmée d'amélioration de l'habitat (OPAH) visant à la requalification de copropriétés (« OPAH copropriété ») ou faisant l'objet d'un plan de sauvegarde ;

— communes (ou leurs groupements) lorsqu'elles se substituent aux propriétaires défaillants dans leur obligation de réaliser les travaux nécessaires à la sortie d'insalubrité ;

— locataires pour les travaux qu'ils peuvent réaliser en substitution du propriétaire ;

— organismes agréés pour le logement des personnes défavorisées.

Pour les propriétaires-bailleurs, le montant de la subvention varie en fonction des engagements de modération des loyers souscrits par le propriétaire. Le taux de base de la subvention est fixé actuellement à 20 % du coût des travaux pouvant bénéficier d'une subvention, hors taxes, dans la limite d'un plafond de travaux. Lorsque le logement fait en outre l'objet d'une convention APL, conclue entre l'État et le bailleur en vertu de l'article L. 351-2 du code précité, le taux de subvention est majoré dans des proportions avantageuses pour le propriétaire.

L'APL, dont le régime sera modifié sur le fondement de l'article 12 du présent projet, s'applique, selon l'article L. 351-2 du code précité, aux « *logements à usage locatif construits ou améliorés après le 4 janvier 1977 dans des conditions fixées par décret et dont les bailleurs s'engagent à respecter certaines obligations définies par décrets et précisées par des conventions* ». Le contenu de ces conventions est précisé par l'article L. 353-2 du même code. Elles doivent être conformes à des conventions types annexées aux décrets. Elles sont publiées au fichier immobilier, tenu par les conservations des hypothèques assurant la publicité juridique des immeubles.

Le nombre de logements subventionnés par l'ANAH et bénéficiant de l'APL est passé de 9 950 en 1999 à 7 800 en 2002. Afin d'inverser cette tendance et de renforcer l'attractivité de ce dispositif, le Gouvernement souhaite alléger la procédure de conventionnement. En effet, le propriétaire qui veut bénéficier d'une subvention majorée de l'ANAH doit, d'une part, s'engager auprès d'elle à la modération du loyer et, d'autre part, signer avec l'État une convention APL.

Il est donc envisagé de créer une convention unique, conforme à une convention type, qui serait signée directement entre le bailleur et l'ANAH ouvrant droit à l'APL. La compétence de l'État pour signer la convention APL serait ainsi transférée à l'ANAH. Les dispositions relatives à cette convention seraient regroupées dans le chapitre relatif à l'ANAH du code de la construction et de l'habitation.

La Commission a *adopté* l'article 14 sans modification.

Article 15

Harmonisation des définitions légales de la notion de superficie

Cet article autorise le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires à la rationalisation des définitions de la surface.

Il existe aujourd'hui pas moins de neuf déclinaisons de cette notion incontournable de l'urbanisme et de l'immobilier, qui figure également dans le code général des impôts : surface hors œuvre brute, surface hors œuvre nette, surface corrigée, surface habitable, surface privative « loi Carrez », surface fiscale, superficie « loi Besson », surface pondérée en copropriété, surface développée hors œuvre pondérée.

1. Les définitions à caractère immobilier

La **surface habitable** d'un logement, notion la plus familière, est, selon l'article R. 111-2 du code de la construction et de l'habitation, « *la surface de plancher construite, après déduction des surfaces occupées par les murs, cloisons, marches et cages d'escaliers, gaines, embrasures de portes et de fenêtres* », sans tenir compte « *de la superficie des combles non aménagés, caves, sous-sols, remises, garages, terrasses, loggias, balcons, séchoirs extérieurs au logement, vérandas, volumes vitrés prévus à l'article l'article R. 111-10, locaux communs et autres dépendances des logements, ni des parties de locaux d'une hauteur inférieure à 1,8 mètre* ».

Cette définition est à rapprocher de celle de la **superficie privative** « **Carrez** », fixée par les articles 4-1 et 4-2 du décret n° 67-223 du 17 mars 1967 pris pour l'application de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis. La superficie privative est « *la superficie des planchers des locaux clos et couverts après déduction des surfaces occupées par les murs, cloisons, marches et cages d'escalier, gaines, embrasures de portes et de fenêtres. Il n'est pas tenu compte des planchers des parties des locaux d'une hauteur inférieure à 1,80 mètre. Les lots ou fractions de lots d'une superficie inférieure à 8 mètres carrés ne sont pas pris en compte pour le calcul de la superficie.* » Cette définition est retenue pour le calcul de la superficie, qui doit être mentionnée et certifiée lors de la vente d'un bien immobilier.

La **surface utile** sert au calcul des loyers des logements conventionnés. Elle est égale à la surface habitable du logement, telle qu'elle est définie à l'article l'article R. 111-2, augmentée de la moitié de la surface des annexes définies par un arrêté du ministre chargé du logement, selon la définition de l'article R. 353-16 du code de la construction et de l'habitation.

Les loyers des logements soumis à la loi n° 48-1360 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 et instituant des allocations de logement, sont calculés en fonction de la surface corrigée et de la catégorie du logement. Selon l'article 28 de la loi de 1948, la **surface corrigée** est obtenue « *en affectant la superficie des pièces habitables et celle des autres parties du logement de correctifs dont il donnera le taux pour qu'il soit tenu compte, notamment, de la hauteur du plafond, de l'éclairément, de l'ensoleillement et des vues de chacune des pièces habitables, ainsi que des caractéristiques particulières des autres parties du local* ».

2. Les définitions à caractère fiscal

La notion de **surface pondérée** est utilisée dans le calcul de la taxe d'habitation et de la taxe foncière pour évaluer la valeur locative d'un bien affecté à l'habitation. Selon les articles 1496 du code général des impôts et 324 M de son annexe III, la surface pondérée est déterminée en affectant la surface réelle, mesurée au sol entre murs ou séparations et arrondie au mètre carré inférieur, de correctifs, fixés par les articles 324 N à 324 S de l'annexe III du code général des impôts, et destinés à tenir compte de la nature des différentes parties du local, ainsi que de sa situation, de son importance, de son état et de son équipement.

Le « **dispositif Besson** », issu de l'article 96 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998, permet aux propriétaires de logements loués nus à usage de résidence principale, de bénéficier sous certaines conditions d'un avantage fiscal prenant la forme soit d'une déduction au titre de l'amortissement s'agissant d'un logement neuf acquis avant le 31 décembre 2002, soit d'une déduction forfaitaire majorée sur les revenus fonciers s'agissant d'un logement ancien.

Parmi les conditions imposées figure des plafonds, calculés en fonction de la surface du logement dont l'article premier du décret n° 99-244 du 29 mars 1999 pris pour l'application de l'article 31 du code général des impôts et relatif aux locations de logements intermédiaires donne la définition suivante : « *La surface à prendre en compte pour l'appréciation du plafond de loyer s'entend de la surface habitable au sens de l'article R. 111-2 du code de la construction et de l'habitation, augmentée de la moitié, dans la limite de 8 mètres carrés par logement, de la surface des annexes mentionnées aux articles R. 353-16 et R. 331-10 du même code* ».

Ce dispositif a été remplacé par le « dispositif Robien » depuis la loi sur l'urbanisme et l'habitat précitée qui reprend les grands principes de la déduction pour amortissement Besson en assouplissant les conditions d'octroi.

3. Les définitions à caractère urbanistique

Lors d'une demande de permis de construire, le pétitionnaire doit mentionner la surface hors œuvre nette de la construction prévue, obtenue à partie de la surface hors œuvre brute.

La **surface hors œuvre brute** (SHOB) est définie par l'article L. 112-1 du code de l'urbanisme comme « *la surface de plancher hors œuvre brute d'une construction est égale à la somme des surfaces de plancher de chaque niveau de la construction* ».

Selon l'article R. 112-2 du code précité, la **surface de plancher hors œuvre nette** (SHON) d'une construction « *est égale à la surface hors œuvre brute de cette construction après déduction* :

« a) *Des surfaces de plancher hors œuvre des combles et des sous-sols non aménageables pour l'habitation ou pour des activités à caractère professionnel, artisanal, industriel ou commercial ;*

« b) *Des surfaces de plancher hors œuvre des toitures-terrasses, des balcons, des loggias, ainsi que des surfaces non closes situées au rez-de-chaussée ;*

« c) *Des surfaces de plancher hors œuvre des bâtiments ou des parties de bâtiments aménagés en vue du stationnement des véhicules ;*

« d) *Dans les exploitations agricoles, des surfaces de plancher des serres de production, des locaux destinés à abriter les récoltes, à héberger les animaux, à ranger et à entretenir le matériel agricole, des locaux de production et de stockage des produits à usage agricole, des locaux de transformation et de conditionnement des produits provenant de l'exploitation ;*

« e) *D'une surface égale à 5 % des surfaces hors œuvre affectées à l'habitation telles qu'elles résultent le cas échéant de l'application des a, b, et c ci-dessus.*

« *Sont également déduites de la surface hors œuvre dans le cas de la réfection d'un immeuble à usage d'habitation et dans la limite de cinq mètres carrés par logement les surfaces de planchers affectées à la réalisation de travaux tendant à l'amélioration de l'hygiène des locaux et celles résultant de la fermeture de balcons, loggias et surfaces non closes situées en rez-de-chaussée. »*

Les utilisateurs comme les praticiens de la construction et de l'urbanisme ne peuvent qu'être perplexes face ce maquis de définitions. Face à l'impossibilité d'une définition unique, la réduction du nombre de définitions et la précision de leur champ d'application s'imposent. Surgit alors immédiatement la question des solutions appropriées qui pourraient être apportées à ce dossier complexe. C'est pour cette raison que le Gouvernement envisage de réunir un groupe de travail sur ce sujet. Le rapporteur n'est donc pas en mesure de préciser l'objet de l'habilitation au-delà de cet objectif global de rationalisation. Toutefois, au vu de la nécessité d'une telle simplification pour les usagers, il estime cette habilitation justifiée. La future ordonnance devra être prise dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi.

La Commission a *adopté* l'article 15 sans modification.

Article 16

Simplification du droit forestier

Le droit forestier est un droit ancien. De cette ancienneté résultent une certaine inadaptation et une grande complexité. Dans la logique de la politique de simplification engagée par le ministère de l'agriculture, le présent article propose quelques mesures marginales, mais de nature à faciliter la vie des exploitants et des propriétaires forestiers. Ainsi, il est proposé d'habiliter, pendant une durée de neuf mois à compter de la publication de la loi, le Gouvernement à alléger le régime des coupes, à faciliter l'accès aux mécanismes d'aide publique et fiscale et de simplifier l'élaboration et la gestion de certains documents de gestion de l'espace agricole et forestier.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 16

1. Étendre le champ des dispenses d'autorisation de coupes et alléger les formalités de déclaration de coupes d'urgence
2. Alléger les conditions mises à l'admission des propriétaires de forêts au bénéfice de certaines aides publiques et exonérations fiscales
3. Simplifier la procédure d'élaboration du document départemental de gestion de l'espace agricole et forestier et supprimer la procédure de confirmation des plans simples de gestion à la suite d'une mutation à droits réduits

1. Un droit forestier récemment renforcé

Depuis le code forestier de 1827, la loi du 6 août 1963 dite « Pisani » et la création de l'office national des forêts (ONF) par la loi n° 64-1278 du 23 décembre 1964, le droit forestier n'avait pas subi de grands bouleversements.

L'accroissement continu des surfaces forestières, la recherche d'une compétitivité accrue de la filière forêt-bois, le rôle déterminant de la forêt dans la protection des sols, les phénomènes climatiques et l'équilibre des écosystèmes ont cependant conduit régulièrement à des rapports publics d'évaluation et de propositions. La loi forestière n° 85-1273 du 4 décembre 1985 a consacré le rôle d'intérêt général attaché à la mise en valeur et à la protection de la forêt.

Un projet de loi d'envergure a été présenté en 1997 par M. Philippe Vasseur, alors ministre de l'agriculture. Ce projet devait mettre en œuvre la nouvelle exigence du développement durable issue de la conférence de Rio de Janeiro de 1992 sur l'environnement et le développement et de la conférence d'Helsinki de 1993 sur la protection des forêts en Europe, qui a défini des critères du développement durable forestier.

Cette initiative a abouti à l'adoption à l'unanimité de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, qui est apparue à la fois comme une occasion de remettre en ordre ou d'adapter le code forestier, un moyen de rendre confiance et de stimuler la filière, et d'énoncer solennellement une politique forestière adaptée aux exigences écologiques et internationales susmentionnées. Malgré cette réforme

d'ampleur, il reste quelques dispositions qui apparaissent soit inutiles, soit obsolètes, soit excessivement contraignantes. Le présent article procède donc à plusieurs mesures d'adaptation.

2. Les mesures de simplification proposées

Il propose quatre séries de mesures concernant le régime des coupes, l'accès des propriétaires aux mécanismes d'aide publique, leur accès à l'exonération de taxe sur les propriétés foncières non bâties et certains documents et plans de gestion de l'espace forestier.

a) Le régime des coupes

Le 1^o de cet article vise à étendre le champ des dispenses d'autorisation de coupes et à alléger les formalités de déclaration de coupes d'urgence.

— Les coupes dans le cadre d'un règlement type de gestion

Dans l'état du droit, en vertu de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme, les plans locaux d'urbanisme peuvent classer comme espaces boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer. Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux de haies, des plantations d'alignements. Le classement interdit alors tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements et entraîne le rejet de plein droit de la demande d'autorisation de défrichement.

Dans les bois, forêts ou parcs situés sur le territoire de communes où l'établissement d'un plan local d'urbanisme a été prescrit, ainsi que dans tout espace boisé classé, les coupes et abattages d'arbres sont soumis à autorisation préalable, sauf dans les trois cas suivants : s'il est fait application des dispositions des livres premier et II du code forestier relatifs au régime forestier et aux bois et forêts des particuliers, s'il est fait application d'un plan simple de gestion approuvé conformément à l'article L. 222-1 du code forestier ou si les coupes entrent dans le cadre d'une autorisation par catégories définies par arrêté préfectoral après avis du centre régional de la propriété forestière.

Dans ce cadre, les dispenses d'autorisation prévues par le code de l'urbanisme pourront ainsi être étendues aux cas où la coupe est réalisée conformément à un règlement type de gestion. La présence de ce règlement type de gestion, en application des termes mêmes de l'article L. 8 du code forestier, est considérée comme une garantie de gestion durable, dès lors que le propriétaire est adhérent à un organisme agréé comme organisme de gestion et d'exploitation en commun des forêts ou recourt, par contrat d'une durée d'au moins dix ans, aux conseils en gestion d'un expert forestier agréé ou de l'ONF pour les forêts gérées par cet établissement. Ce règlement type de gestion a pour objet de définir des modalités d'exploitation de la forêt, adaptées aux grands types de peuplements forestiers identifiés régionalement. Il est élaboré par un organisme de gestion en commun agréé, un expert forestier agréé ou l'ONF et soumis à l'approbation du centre régional

de la propriété forestière selon les modalités prévues pour les plans simples de gestion.

Ainsi, au septième alinéa de l'article L. 130-1 du code de l'urbanisme, après les mots « *s'il est fait application d'un plan simple de gestion approuvé, conformément aux dispositions de l'article L. 222-1 du code forestier* », pourra être ajoutée une référence aux règlements types de gestion.

— *Les coupes pour les besoins propres ou les besoins de l'exploitation*

Aujourd'hui, en application de l'article L. 222-5 du code forestier, toute propriété forestière soumise à l'obligation d'un plan simple de gestion agréé et non dotée d'un tel plan se trouve placée sous un régime spécial d'autorisation administrative. Ce plan comprend, outre une brève analyse des enjeux économiques, environnementaux et sociaux de la forêt et, en cas de renouvellement, de l'application du plan précédent, un programme d'exploitation des coupes et un programme des travaux de reconstitution des parcelles parcourues par les coupes et, le cas échéant, des travaux d'amélioration. Il précise aussi la stratégie de gestion des populations de gibier faisant l'objet d'un plan de chasse, proposée par le propriétaire en conformité avec ses choix de gestion sylvicole.

En l'absence d'un tel plan, aucune coupe ne peut être faite sans l'autorisation préalable du représentant de l'État dans le département, après avis du centre régional de la propriété forestière. Cette autorisation peut être assortie de l'obligation, pour le bénéficiaire, de réaliser certains travaux liés aux coupes ou qui en sont le complément indispensable. Après une période de trois ans à compter de la date d'expiration du plan simple de gestion précédemment agréé ou de la notification de la lettre adressée au propriétaire par le centre régional de la propriété forestière ou l'administration l'invitant à présenter un premier projet de plan simple de gestion, l'autorisation peut être refusée lorsque l'autorité administrative après avis du centre régional de la propriété forestière estime que le caractère répété des demandes, l'importance de la coupe ou sa nature, ou l'évolution des peuplements présents sur la propriété nécessitent de définir une orientation de gestion ou des travaux importants ou de ne plus différer la présentation d'un plan simple de gestion.

Le propriétaire pourrait, pour les coupes répondant à ses besoins propres ou ceux de son exploitation, se voir dispenser de l'autorisation nécessaire en l'absence de plan simple de gestion. Cette simplification administrative, qui avait été proposée lors de l'élaboration du projet de décret relatif aux documents de gestion durable des forêts, pris pour l'application de la loi d'orientation pour la forêt du 9 juillet 2001, est conforme aux usages locaux, qui dispensent d'encadrement les coupes de consommation courante.

— *Les coupes d'urgence en cas de sinistre*

Enfin, en cas de sinistre important touchant de nombreux propriétaires, la déclaration préalable nécessaire en cas de coupe d'urgence pourrait être utilement remplacée par une simple information du centre régional de la propriété forestière dans l'année suivant le sinistre. Toute déclaration pourrait même être supprimée pour les petites superficies.

Dans l'état du droit, l'article L. 222-2 du code forestier prévoit, dans son troisième alinéa, qu'en cas d'événements fortuits, accidents, maladies ou sinistres, qui impliquent des mesures d'urgence, le propriétaire peut faire procéder à l'abattage. Toutefois, il doit, avant d'entreprendre la coupe, aviser le centre régional et observer un délai fixé par des dispositions réglementaires. Pendant ce délai, le centre peut faire opposition à cette coupe.

Lors des tempêtes de 1999, comme lors des tempêtes précédentes (1982 dans le Massif central, 1987 en Bretagne et Normandie...), l'obligation, pour les propriétaires ayant un plan simple de gestion, de faire une déclaration préalable au centre régional de la propriété forestière de l'exploitation des chablis, par lettre recommandée, précisant l'importance (volume) et la localisation (plan de situation) de la coupe envisagée s'est révélée d'une lourdeur excessive. En pratique, soit cette obligation a été très peu respectée, soit elle a été limitée par l'administration à la fourniture d'une information sommaire sur les dégâts subis, par lettre simple, dans l'année suivant le sinistre. Dans un tel contexte, le centre régional n'est pas en mesure de vérifier ces déclarations dans les quinze jours impartis par la loi.

Il est donc proposé d'assouplir le dispositif en cas de sinistre important touchant de nombreux propriétaires, en le limitant à une information sommaire du centre régional, par lettre simple, dans l'année suivant le sinistre pour les seuls propriétaires ayant plus d'un hectare sinistré ou plus de cent mètres cubes de chablis. Le Gouvernement pourrait modifier en conséquence l'article L. 222-2 du code forestier.

b) L'accès des propriétaires aux mécanismes d'aide publique

Le 2° de cet article a pour objectif d'alléger les conditions d'admission des propriétaires de forêts au bénéfice de certaines aides publiques et exonérations fiscales.

L'article L. 6 du code forestier impose aux propriétaires de forêts privées de plus de dix hectares d'un seul tenant, lorsqu'elles bénéficient d'une aide publique, de se doter d'un plan simple de gestion agréé. Cette obligation peut se justifier si l'aide contribue à la valorisation économique de la forêt, celle-ci générant des revenus utilisables pour financer ce plan, mais peut freiner des investissements à visée écologique.

En outre, les dispositions de l'article L. 7 du code précité prévoient que le bénéfice des aides publiques destinées à la mise en valeur et à la protection des bois et forêts est réservé aux demandeurs qui présentent une des garanties ou présomptions de gestion durable et qui souscrivent l'engagement de ne pas démembrer pendant quinze ans, en deçà d'un seuil minimal fixé par décret, les unités élémentaires de gestion concernées par les travaux ayant donné lieu à ces aides. L'engagement de ne pas démembrer peut être levé par l'autorité administrative dans des conditions fixées par un décret.

L'attribution des aides publiques tient compte des difficultés particulières de mise en valeur ou de conservation des bois et forêts, notamment en montagne et en forêt méditerranéenne, et de l'intérêt économique, environnemental ou social que

présentent la conservation et la gestion durable des bois et forêts considérés. Elle encourage, par des dispositifs spécifiques, les opérations concourant au regroupement de l'investissement et de la gestion par l'adhésion des propriétaires à un organisme de gestion et d'exploitation forestière en commun.

Ces dispositions s'avèrent délicates à appliquer, en raison notamment de la difficulté à définir les « unités élémentaires de gestion » et à fixer un seuil national. En cohérence avec l'objectif de restructuration forestière de l'État, l'engagement de non-démembrement devrait plutôt porter sur l'ensemble de l'unité de gestion bénéficiaire des aides publiques.

c) L'exonération de la taxe sur les propriétés foncières non bâties

En outre, en vertu de l'article 1395 du code général des impôts, pour bénéficier d'une exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties, le propriétaire ou l'ONF pour les forêts domaniales adresse, avant le 1^{er} janvier de la première année au titre de laquelle l'application de l'exonération est demandée, une déclaration à l'administration indiquant la liste des parcelles concernées, accompagnée d'un certificat établi au niveau départemental par l'administration chargée des forêts ou par un agent assermenté de l'ONF constatant la réussite de l'opération de régénération naturelle ; cette constatation ne peut intervenir avant le début de la troisième année ni après la fin de la dixième année suivant celle de l'achèvement de la coupe définitive.

Le contenu du certificat et les conditions de constatation de la réussite de l'opération de régénération naturelle sont fixés par le décret n° 2002-1003 du 12 juillet 2002 pris en application de l'article 1395 du code général des impôts et relatif aux certificats constatant la réussite d'une régénération naturelle d'un terrain boisé en nature de futaies ou de taillis sous futaie autres que de peupleraies ou l'équilibre de régénération d'une futaie irrégulière.

Cette procédure particulièrement lourde mérite d'être allégée. Ainsi, il pourrait être envisagé de remplacer le certificat de reconnaissance de la réussite de la régénération naturelle ou d'état d'équilibre des peuplements par un système de déclaration contrôlée.

d) Les documents et plans de gestion de l'espace forestier

Le 3° du présent article autorise le Gouvernement, d'une part, à simplifier la procédure d'élaboration du document départemental de gestion de l'espace agricole et forestier et, d'autre part, à supprimer la procédure de confirmation des plans simples de gestion à la suite d'une mutation à droits réduits.

En vertu de l'article L. 112-1 du code rural, il est établi dans chaque département un document de gestion de l'espace agricole et forestier qui, une fois approuvé par l'autorité administrative, est publié dans chaque commune du département. Il comporte un volet relatif à la conservation et la gestion de la qualité des habitats de la faune sauvage. Il doit être consulté lors de l'élaboration des documents d'urbanisme et des schémas départementaux des carrières. Il est, préalablement à sa publication et à sa diffusion, transmis pour avis aux maires des

communes concernées, aux chambres d'agriculture, aux centres régionaux de la propriété forestière, aux syndicats de propriétaires forestiers, à la fédération départementale des chasseurs ainsi qu'aux syndicats agricoles représentatifs.

Cette procédure d'élaboration impose donc aujourd'hui une diffusion à tous les maires du département préalablement à son approbation, alors même qu'il est consultable dans les sous-préfectures. Cet élément de procédure apparaît excessif. Il pourrait être aisément supprimé.

Par ailleurs, il est proposé de supprimer la procédure de confirmation de l'agrément d'un plan simple de gestion à la suite d'une mutation de forêts sous régime dit « Monichon », mutation à titre gratuit des forêts entrant dans le champ d'application du premier alinéa de l'article L. 222-1 du code forestier. Cette procédure est inappliquée dans 90 % des cas. Elle est inutile, un plan simple de gestion agréé restant juridiquement valide lorsqu'une forêt change de propriétaire ; l'absence de confirmation est sans effet ni sanction.

De plus, elle est contradictoire avec d'autres dispositions législatives du code forestier. En effet, l'article L. 222-3 du code forestier, dans son deuxième alinéa, dispose que le propriétaire, pour obtenir le bénéfice du régime « Monichon », s'engage à continuer d'appliquer le plan déjà agréé, existant au moment de la mutation. L'article L. 222-4 précise quant à lui que, en cas de mutation d'une forêt dotée d'un plan simple de gestion, l'application de ce plan est obligatoire jusqu'à son terme pour le nouveau propriétaire. La procédure de confirmation ne présente donc aucun intérêt pour une gestion forestière durable, objectif premier assigné à la politique forestière par l'article L. 1 du code forestier. Elle peut utilement être supprimée.

La Commission a *adopté* l'article 16 sans modification.

Article 17

Simplifications fiscales

À l'instar d'un certain nombre d'autres articles du présent projet, cet article propose une nouvelle habilitation en matière de simplification du droit fiscal, complétant le premier dispositif prévu par la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit. Celle-ci, par son article 7, autorisait le Gouvernement à :

« 1° Abroger les dispositions fiscales devenues sans objet et adapter celles qui sont obsolètes ;

« 2° Élargir les possibilités et assouplir les modalités d'option pour des régimes fiscaux spécifiques ;

« 3° Simplifier les démarches des usagers en allégeant ou supprimant des formalités de déclaration ou de paiement de certains impôts, simplifier les modalités de recouvrement de l'impôt par l'administration fiscale ;

« 4° Clarifier la formulation d'actes administratifs résultant de dispositions de forme législative et relative à l'assiette ou au recouvrement de l'impôt. »

Sur le fond, la discussion parlementaire n'avait pas, en revanche, modifié la portée de l'habilitation, en n'apportant au dispositif initial que des modifications de forme. Elle avait cependant conduit le Sénat, à l'initiative de sa commission des Finances, à introduire, à titre de précaution, une disposition additionnelle suivant laquelle « *les ordonnances prises dans le cadre du présent article ne [pourraient] donner lieu à des dépenses fiscales nouvelles.* » Ce principe n'est pas contestable en soi, dans la mesure où, d'une part, il est légitime de réserver aux lois de finances les mesures de simplification les plus importantes qui seraient porteuses de coûts pour les finances de l'État, et où, d'autre part, le dernier rapport du Conseil des impôts, portant sur la fiscalité dérogatoire ⁽¹⁾, a mis en exergue le nombre excessif des dépenses fiscales existantes, en particulier au regard de l'évaluation de leurs effets.

L'insertion dans le présent article de cette contrainte budgétaire n'aurait d'ailleurs, en l'espèce, que peu d'incidence. En effet, il ressort de l'analyse des mesures envisagées par le Gouvernement qu'une seule de celles-ci ne pourrait s'effectuer à coût constant (cf. *infra*). Mais il suffirait alors de procéder à son simple report dans le plus prochain projet de loi de finances, avec d'ailleurs un délai de mise en œuvre plus court que celui prévu pour l'ordonnance.

Le présent dispositif reprend, pour partie, l'habilitation prévue par la loi précitée (1° de l'article), et pour la majeure partie des autres mesures (2° à 6°), propose d'autoriser le Gouvernement à poursuivre sa démarche de simplification des relations entre les contribuables et l'administration fiscale. Dans cette perspective, il reprend diverses recommandations formulées par le rapport du Conseil des impôts pour 2002 portant sur ce même thème ⁽²⁾, et déjà partiellement traduites sur le fondement de la première loi de simplification du droit. Cette orientation d'ensemble justifie le positionnement de l'article dans le premier chapitre du présent projet, consacré aux mesures en faveur des usagers.

Le délai prévu pour la prise de l'ordonnance est fixé par l'article 61 du présent projet à douze mois.

(1) *Conseil des impôts*, XXI^e rapport au Président de la République, La fiscalité dérogatoire : pour un réexamen des dépenses fiscales, septembre 2003.

(2) *Conseil des impôts*, XX^e rapport au Président de la République, Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale, 2002.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 17

1. Poursuivre les simplifications des démarches des usagers en allégeant, supprimant ou dématérialisant des formalités
2. Simplifier les modalités de recouvrement de l'impôt et les règles régissant le contentieux du recouvrement, notamment en ce qui concerne la répartition des compétences juridictionnelles
3. Simplifier le régime de pénalités prévu par le code général des impôts et le livre des procédures fiscales
4. Simplifier les procédures de déclaration, de collecte et de contrôle de la taxe d'apprentissage
5. Améliorer les rapports entre l'administration fiscale et les contribuables, notamment en ce qui concerne les droits et garanties qui leur sont reconnus
6. Étendre aux droits et taxes perçus et recouverts selon les modalités du code des douanes la possibilité ouverte au contribuable de se prévaloir de la doctrine et des décisions de l'administration fiscale relatives à l'assiette
7. Adapter les articles du code général des impôts qui se réfèrent à des dispositions relevant d'autres législations modifiées ou abrogées

1. L'ouverture d'un nouveau délai d'habilitation du Gouvernement

Le 1° du présent article propose, en application du 4° de l'article 61 du présent projet, la réouverture d'un nouveau délai de douze mois à compter de la publication de la loi, le délai de douze mois prévu par l'article 35 de la loi du 2 juillet 2003 précitée, touchant prochainement à sa fin. Cette ouverture d'un deuxième délai d'habilitation appuie la recherche de simplification des démarches des usagers de l'administration fiscale, de façon à permettre à celle-ci d'alléger, de supprimer ou de dématérialiser certaines formalités fiscales. La formulation du texte, relativement imprécise, est destinée à permettre de prendre en compte à la fois les formalités de déclaration et de recouvrement, même si celles-ci sont également visées explicitement, mais de manière plus large puisque visant l'ensemble des procédures, et non uniquement les formalités, par le 2° du même article.

On observera que la réouverture du délai à habilitation de douze mois est également explicitement étendue à la dématérialisation des formalités.

La simplification des démarches par la suppression et la dématérialisation de certaines procédures a déjà fait la preuve de son intérêt, tant pour l'utilisateur que pour l'administration, qui peut en attendre de substantielles économies. Ainsi, les procédures de télédéclaration et de télépaiement, généralisées pour les entreprises au-delà d'un certain montant de versement, ont été ouvertes aux particuliers en ce qui concerne notamment la déclaration des revenus soumis à l'impôt dans les cas les plus simples. En 2003, ce sont plus de 600 000 foyers fiscaux qui ont ainsi procédé et environ 1,2 million en 2004. Il convient de souligner à cet égard que, pour les y inciter, des mesures fiscales favorables ont été prises :

— les délais de déclaration électronique ont été allongés de quelques jours par rapport aux déclarations sous forme papier ;

— les justificatifs permettant de bénéficier de certaines réductions d'impôts ou abattements sur le revenu ne sont pas demandés *a priori*, en application de l'article 6 de la loi de finances pour 2002 ;

— à compter de l'an prochain, et à titre expérimental pour les années 2005 à 2007, une remise – modeste mais symbolique, à hauteur de dix euros –, sera accordée de droit, en application de l'article 36 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003.

Les simplifications de procédures envisagées au titre du présent article n'auraient cependant, selon les informations transmises au rapporteur, qu'une dimension modeste par rapport aux exemples précités.

Il serait ainsi notamment prévu de supprimer l'obligation de dépôt de la déclaration 2042 P, annexe à la déclaration de revenus 2042, que doivent déposer, pour chaque activité exercée selon ce régime au sein du foyer fiscal, les exploitants individuels imposés selon le régime des micro-entreprises, dits « micro-BIC » (bénéfices industriels et commerciaux). Pour mémoire, ce régime est conçu sous la forme d'un forfait de charges, déductible du chiffre d'affaires, déterminé par une proportion fixe de celui-ci. En l'occurrence, il est prévu d'intégrer, par souci de simplification, les informations nécessaires dans la déclaration 2042 elle-même.

De même serait assoupli le régime de signature de déclarations par des tiers, notamment des mandataires, de façon, entre autres avantages, à faciliter les procédures de télédéclaration.

Enfin, serait supprimé le récépissé de vignette automobile par véhicule, procédure inutilement lourde qui s'impose encore aujourd'hui aux professionnels qui demeurent soumis à cet impôt devenu résiduel.

2. La simplification des régimes de contentieux, de pénalités et de garanties des contribuables

Les 2°, 3° et 5° du présent article tendent à autoriser le Gouvernement à prendre des mesures en faveur des contribuables, résultant notamment des recommandations du rapport du Conseil des impôts de 2002.

a) La simplification du recouvrement et de l'organisation du contentieux fiscal

Le 2° compte deux objets distincts.

Il vise, en premier lieu, à simplifier les modalités du recouvrement des impôts elles-mêmes, qui pèchent aujourd'hui parfois par des complexités manifestement inutiles.

Est notamment prévue la possibilité de recourir plus largement au paiement de certains droits sur état plutôt qu'un par un, s'agissant par exemple des taxes collectées par certains officiers ministériels, tels que les notaires. Cette extension d'une procédure déjà partiellement utilisée, en application des articles 1723 *ter* du code général des impôts et 246 et 252 de son annexe III, permettrait de réduire le volume des actes à enregistrer de manière individuelle.

Est également envisagée, sans que puisse toutefois être apportée, à l'heure où est écrit ce rapport, de précision supplémentaire, une adaptation de certains seuils de mise en recouvrement, notamment celui applicable à la taxe sur les salaires, pour laquelle il est fixé à 840 euros depuis 1985.

En second lieu, le 2° permettrait de simplifier les règles de répartition du contentieux du recouvrement entre l'ordre judiciaire et l'ordre administratif.

De manière générale, la dualité de juridiction qui caractérise le contentieux fiscal ne facilite pas l'accès du contribuable à son juge, en particulier pour ce qui concerne le recouvrement.

Le partage du contentieux fiscal entre les deux ordres de juridictions est prévu, dans le droit en vigueur, par l'article L. 199 du livre des procédures fiscales. Celui-ci pose le principe que le juge administratif est compétent en matière d'impôts directs et de taxes sur le chiffre d'affaires ou de taxes assimilées, et que le juge judiciaire est compétent en matière de droits d'enregistrement, de taxes de publicité foncière, de droits de timbre, de contributions indirectes et de taxes assimilées à ces droits. Ces règles conduisent à une proportion faible du contentieux judiciaire dans l'ensemble du contentieux fiscal, puisqu'il n'atteint qu'environ 5 % des affaires, soit moins de 1 500 par an, à comparer à près de 25 000 pour les juridictions administratives.

RÉPARTITION ENTRE LES DEUX ORDRES DE JURIDICTIONS DU CONTENTIEUX FISCAL RELATIF À L'ASSIETTE DES IMPOSITIONS

Type d'affaires	2000		2001		2002	
	En nombre	En pourcentage des affaires enregistrées	En nombre	En pourcentage des affaires enregistrées	En nombre	En pourcentage des affaires enregistrées
Affaires enregistrées devant les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État	39 510	96,08	26 728	94,05	23 564	94,30
Affaires enregistrées devant les tribunaux de grande instance, les cours d'appel et la Cour de cassation	1 613	3,91	1 698	5,94	1 423	5,69

Source : Yves Cousin, Rapport d'information sur les relations entre l'administration fiscale et les contribuables, Assemblée nationale, XI^e législature, n° 1064, 23 septembre 2003.

Cette division, héritée de l'histoire, trouve sa source dans la loi des 7 et 11 septembre 1790, qui confiait le contentieux des contributions directes à l'administration, tandis que les actions relatives aux impôts indirects étaient attribuées au juge judiciaire, pour des raisons qui sont rappelées par le rapport précité du Conseil des impôts, mais sur lesquelles les historiens du droit fiscal n'ont pas trouvé d'unanimité.

À partir de cette division historique, la jurisprudence est intervenue pour modifier, de manière pragmatique, le partage des compétences en simplifiant aussi bien le contrôle de l'impôt par le juge que l'exercice des voies de recours par le

contribuable. En particulier, le Tribunal des conflits, dans son arrêt *Société Bourgogne-Bois* du 10 juillet 1956, a posé le principe que le juge judiciaire n'a compétence que pour les droits de mutation et les contributions indirectes, tandis que le juge administratif, compétent pour les impôts directs, l'est aussi pour tous les prélèvements obligatoires qui n'entrent ni dans la catégorie des impôts directs ni dans celle des impôts indirects, pourvu qu'ils procèdent d'actes ou d'opérations de puissance publique.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 86-224 DC du 23 janvier 1987, a admis ce principe de ligne de démarcation entre les deux ordres de juridiction, en retenant que, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises dans l'exercice de prérogatives de puissance publique par les autorités exerçant le pouvoir exécutif.

La jurisprudence a adopté une conception extensive de la notion d'acte non détachable de la procédure d'imposition, afin d'éviter que l'exercice du recours pour excès de pouvoir ou du recours en interprétation d'actes administratifs ne fractionne le bloc de compétence judiciaire au risque de compliquer les litiges. Continuent néanmoins à relever du recours pour excès de pouvoir les décisions prises en matière gracieuse, ainsi que les décisions d'agrément et les actes à caractère réglementaire, quel que soit l'impôt concerné.

En ce qui concerne le contentieux des impôts nouvellement créés, les règles retenues se sont heureusement avérées marquées plutôt par le sceau du pragmatisme :

— bien que l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ressortisse à la catégorie des impôts directs, son contentieux a été attribué au juge judiciaire en raison de la proximité de son assiette avec celle des droits de succession ;

— la CSG sur les revenus de remplacement et sur les revenus d'activité qui, en vertu des principes posés par la décision précitée du Conseil constitutionnel du 23 janvier 1987, aurait plutôt, par sa nature, relevé du juge administratif, a également été attribuée par la loi au juge judiciaire, en raison de la proximité de son assiette avec celle des cotisations sociales. *A contrario*, le contentieux de la CSG sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, a été attribué au juge administratif, conformément aux règles de droit commun gouvernant sa compétence.

Malgré cette apparente complexité pour le contribuable, le Conseil des impôts a conclu, pour sa part, que la dualité de juridiction s'est traduite par une spécialisation pragmatique des juges, globalement satisfaisante et respectueuse des règles de l'ordre constitutionnel français : la procédure devant les deux ordres de juridiction est largement unifiée et les justiciables bénéficient de garanties identiques. De même, dans les deux cas, la procédure est écrite, les dispositions du livre des procédures fiscales s'appliquent de la même manière, celles du code de justice administrative ou du nouveau code de procédure civile n'intervenant qu'à titre subsidiaire. Enfin, la jurisprudence des deux ordres de juridiction ne diverge que sur des aspects limités.

Les principales difficultés pratiques occasionnées par la dualité de juridiction, relevées par le Conseil des impôts, se rencontrent en matière de recouvrement, comme le montrent les développements suivants :

« Aux termes de l'article L. 281 du livre des procédures fiscales, le juge judiciaire a compétence pour tous les impôts où il est également juge d'assiette. En revanche, pour les impôts directs et les taxes sur le chiffre d'affaires, la contestation ne relève du juge administratif, juge de l'assiette, que lorsqu'elle porte sur l'existence de l'obligation de payer, le montant de la dette ou l'exigibilité de la somme réclamée ; elle doit être présentée au juge judiciaire lorsqu'elle porte sur la régularité dans la forme de l'acte.

Cette distinction a donné lieu à une jurisprudence d'une grande subtilité. Aboutissant à partager entre deux juges la solution d'un même litige, elle est source de complications aussi bien pour les contribuables que pour l'administration. D'un point de vue très pratique, elle remet même en cause la garantie que présente théoriquement la notification des voies et délais de recours : l'administration n'est en effet pas en mesure d'indiquer au contribuable s'il doit se tourner vers le tribunal de grande instance ou vers le tribunal administratif. Elle se contente donc de recopier les dispositions assez peu éclairantes de l'article L. 281 du livre des procédures fiscales. » Le récent rapport d'information fait par notre collègue Yves Cousin au nom de la commission des Finances a pleinement confirmé ce diagnostic ⁽¹⁾.

Il ne fait donc guère de doute que l'amélioration proposée par le 2° du présent article est particulièrement opportune, en permettant d'unifier, autant que faire se pourra, l'ensemble du contentieux du recouvrement. La solution la plus simple, en la matière, consisterait sans doute à rechercher les voies d'un rapprochement de celui-ci avec le contentieux de l'établissement de l'assiette. Une ambition plus grande en matière de simplification de la dualité des ordres de juridiction aurait pu être retenue.

Dans tous les cas, l'orientation retenue par l'ordonnance prévue par le présent article devra tenir compte des principes et limites posées par la jurisprudence constitutionnelle :

— le Conseil constitutionnel a admis, dans sa décision précitée du 23 janvier 1987 sur la loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence (considérant n° 16) que *« conformément à la conception française de la séparation des pouvoirs, figure au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République celui selon lequel, à l'exception des matières réservées par nature à l'autorité judiciaire, relève en dernier ressort de la compétence de la juridiction administrative l'annulation ou la réformation des décisions prises, dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif, leurs agents, les collectivités territoriales de la République ou les organismes publics placés sous leur autorité ou leur contrôle »*. Or les décisions susceptibles d'entraîner un contentieux fiscal sont

(1) Yves Cousin, Rapport d'information sur les relations entre l'administration fiscale et les contribuables, *Assemblée nationale, XI^e législature, n°1064, 23 septembre 2003.*

prises dans l'exercice des prérogatives de puissance publique, par les autorités exerçant le pouvoir exécutif et leurs agents ;

— toutefois, selon sa décision n° 89-256 DC du 25 juillet 1989, les principes fondamentaux reconnus par les lois de la République confèrent à l'autorité judiciaire des attributions importantes en matière de protection de la propriété immobilière.

b) La simplification du régime de pénalités et l'amélioration des droits et garanties des contribuables face à l'administration fiscale

Les dispositifs de sanctions fiscales et pénales prévus par le code général des impôts apparaissent manifestement excessivement nombreux, variant selon la nature de l'impôt, et ce parfois sans justification autre qu'historique. De plus, les sanctions diffèrent entre les impôts recouverts par la direction générale des impôts (DGI) et ceux recouverts par la direction générale de la comptabilité publique. Les seconds donnent lieu, sauf pour la taxe sur les salaires, à une majoration de 10 % en cas de retard, mais sans décompte de l'intérêt de retard, les premiers, de 5 % des paiements différés. La différence résulte du fait que la loi n° 87-502 du 8 juillet 1987, dite « Aicardi », a redéfini, il y a quinze ans, les sanctions applicables aux premiers, mais pas aux seconds. Les montants des pénalités administratives sont également très variables.

La complexité du dispositif est encore accentuée, pour le contribuable comme pour l'administration, par la dualité des ordres de juridiction compétents : judiciaire pour les sanctions pénales et les sanctions fiscales relatives aux droits d'enregistrement et contributions indirectes ; administrative pour les seules sanctions fiscales relatives aux autres impôts. De surcroît, les jurisprudences des deux ordres ne concordent pas systématiquement, notamment en matière de modulation de la sanction par le juge.

Au total, les dispositifs de sanctions fiscales sont aujourd'hui régis par plus de cent articles du code général des impôts, auxquels il faut ajouter les trente et un articles de sanctions pénales et les nombreux articles correspondant à d'autres types de sanctions non qualifiées de pénales ou de fiscales.

Cette profusion nuit à la bonne connaissance des dispositifs par les contribuables à l'égard desquels ils ont pourtant le rôle essentiel de garantir le respect du système déclaratif, fondement de l'impôt français⁽¹⁾. Elle résulte du processus de stratification législative, qui conduit, par simplicité de présentation, à créer un nouveau dispositif à chaque fois que l'évolution de la norme fiscale le rend nécessaire, sans nécessairement revenir sur l'ensemble. Celui-ci, comme le suggère le Conseil des impôts, comme l'a préconisé le rapport d'information précité de notre collègue Yves Cousin et comme le propose le présent projet, pourrait donc utilement faire l'objet d'un réexamen systématique d'ensemble, de façon à le simplifier, tant pour le contribuable, que pour l'administration.

(1) Voir J. Paultre de Lamotte, « Les sanctions fiscales », Revue française de finances publiques, n° 65, mars 1999, pages 9 et suivantes.

**NOMBRE DE DISPOSITIFS DE SANCTIONS FISCALES ET PÉNALES
PRÉVUS PAR LE CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS**

Type de contribution	Sanctions fiscales	Sanctions pénales
TVA et taxes sur le chiffre d'affaires	15	1
Contributions indirectes	22	9
Enregistrement et publicité foncière	9	3
Droits de timbre et autres	10	3
Impôts directs et assimilés	13 majorations de droit 18 sanctions fiscales	10
Dispositions communes	33	14

Source : code général des impôts, ministère de l'économie et des finances, 2001.

En l'occurrence, l'article 9 de l'ordonnance n° 2004-281 du 25 mars 2004 relative à des mesures de simplification en matière fiscale a d'ores et déjà procédé à un certain nombre d'abrogations ⁽¹⁾ et de réécritures des dispositions en vigueur, en réduisant le nombre de vingt-sept, au prix d'un travail certes fastidieux pour l'administration, mais néanmoins utile pour tous.

Le 3° du présent article permettra au Gouvernement, selon une démarche qui devrait constituer la plus importante des simplifications prévues en matière fiscale, de poursuivre cette voie, de manière plus ambitieuse et systématique, de façon en particulier à éviter que chaque nouvelle obligation instituée dans le code général des impôts fasse l'objet d'une pénalité spécifique, selon le processus de stratification législative précité. Il conviendra cependant de veiller, dans le flux ultérieur de la production de normes fiscales de niveau législatif, à ce que le législateur conserve cette contrainte à l'esprit.

Selon les informations transmises au rapporteur, les simplifications envisagées porteront tant sur le fond que sur la forme :

— Sur le fond :

- en prolongeant la rationalisation des pénalités entreprise dans le cadre du premier train de simplification par la suppression de pénalités spécifiques qui n'ont plus de justification ;
- en réduisant l'éventail des pénalités par le regroupement des pénalités existantes par grandes catégories de manquements ;
- en clarifiant et en aménageant les modalités de calcul, de recouvrement et de contentieux des pénalités et en unifiant les règles applicables aux pénalités autonomes (c'est-à-dire celles qui ne sont pas l'accessoire d'un impôt), actuellement définies dans l'article 1736 et dans quelques articles épars du code général des impôts.

— Sur la forme :

(1) Cet article dispose notamment que : « Les articles 1735 bis, 1756 quinquies, 1757, 1762 ter, 1763, 1766, 1767, 1770 bis, 1770 ter, 1783 bis A, 1784, 1785 A, 1826, 1831, 1835, 1840 H et 1840 N et le III de l'article 1785 D sont abrogés ».

- en rationalisant la partie consacrée aux « dispositions communes » prévues par le code général des impôts, afin de mieux faire apparaître les différentes catégories de pénalités communes, de l'alléger des dispositions spécifiques qui n'y ont pas leur place et de l'étoffer des pénalités communément appliquées ;
- en simplifiant et modernisant la formulation de certains textes devenus archaïques ou désuets.

Outre l'aménagement des dispositifs de sanctions prévu par le 3°, le 5° du présent article autorise le Gouvernement à améliorer les rapports entre l'administration fiscale et les contribuables, notamment en ce qui concerne les droits et garanties qui leur sont reconnus.

En la matière, il va de soi qu'une modification profonde de la loi « Aicardi » précitée, qui a constitué la dernière réforme d'ensemble en la matière, supposerait un examen normal par le Parlement, dans le cadre d'un projet de loi de finances ou d'un projet de loi *ad hoc*, compte tenu de son caractère emblématique. Les modifications qu'il est ici proposé de prendre par ordonnance devraient donc demeurer, en l'occurrence, à un niveau plutôt de nature technique, ou de principe.

On peut cependant rappeler que les propositions constructives en la matière ne manquent pas. Ainsi les suggestions formulées dans le rapport précité de notre collègue Yves Cousin, relatives à l'amélioration du fonctionnement des instances contentieuses « pré-juridictionnelles » que sont les commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires et des commissions départementales de conciliation, mériteraient d'être retenues. Pour mémoire, ledit rapport proposait :

— d'étendre graduellement, en modifiant les articles L. 59 A et L. 59 B du livre des procédures fiscales, le champ de compétence des commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires à des domaines tels que le montant des charges déductibles des traitements et salaires, les indemnités et allocations versées aux dirigeants, le montant des charges déductibles du revenu global, ou encore le montant des travaux déductibles des revenus fonciers ;

— à terme, de prévoir que les commissions sont compétentes pour toutes les questions de fait ;

— enfin, de permettre aux commissions de recueillir l'avis d'un expert.

Selon les informations transmises par l'administration, les modifications envisagées seraient différentes. Elles revêtiraient en l'occurrence deux natures :

— Serait affirmé de manière claire le principe selon lequel les déclarations des contribuables sont présumées exactes et complètes. En complément à ce principe, serait prévue une mesure de clarification du droit, consistant en une fusion au sein d'un seul article des dispositions des articles L. 191, L. 192 et L. 193 du livre des procédures fiscales relatifs à des cas où la charge de la preuve incombe au

contribuable, respectivement en cas de procédure forfaitaire, d'absence de comptabilité et d'imposition établie d'office.

Cette déclaration de principe, de nature à constituer un ferment de modification de l'attitude sans doute traditionnellement défiante de l'administration fiscale face au contribuable, trop souvent soupçonné de chercher à éluder les droits dus, constituera en l'occurrence une réponse constructive au vif débat qui a eu lieu en séance publique à l'Assemblée nationale sur le premier projet de loi de simplification du droit, sur le thème de la « présomption d'innocence en matière fiscale ».

— Il sera proposé de prévoir que les documents ou les renseignements utilisés par l'administration dans les propositions de certaines rectifications faisant suite à un contrôle, notamment de l'évaluation ou du prix des fonds de commerce, prévues par l'article L. 57, et plus généralement des évaluations retenues au titre des impositions d'office en application de l'article L. 76 du livre des procédures fiscales, doivent être communiqués aux contribuables qui en font la demande.

c) L'extension de l'opposabilité de la doctrine administrative à l'administration en matière d'impôts recouvrés comme en matière douanière

Le 6° du présent article propose d'étendre au redevable d'impositions de toutes natures et de droits perçus et recouvrés selon les modalités du code des douanes, le bénéfice considérable de la protection du contribuable contre les revirements de position de l'administration fiscale, aujourd'hui prévue par les articles L. 80 A et L. 80 B du livre des procédures fiscales pour les impôts perçus suivant ses règles.

La portée de la doctrine administrative est aujourd'hui directement liée au dispositif très particulier dudit article L. 80 A, issu de dispositions de la loi du 29 décembre 1959, pour son premier alinéa, et de l'article 21 de la loi n° 70-601 du 9 juillet 1970 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier pour le second, qui prévoit que la position prise officiellement par l'administration, en matière de régime d'imposition – mais pas de procédures de recouvrement – lui est opposable par un contribuable.

La doctrine représente donc l'ensemble des positions élaborées par l'administration. Elle peut, par construction, conduire l'administration à prendre position dans le domaine constitutionnellement réservé à la loi, ce qui constitue une caractéristique majeure du droit fiscal français par rapport aux autres branches du droit, et peut apparaître comme contraire au principe de légalité de l'impôt. Elle peut également conduire à des ruptures de l'égalité des contribuables devant l'impôt, si certains d'entre eux, s'appuyant sur les positions prises officiellement par l'administration dans un sens plus favorable que la loi, bénéficient d'une fiscalité moins lourde que celle normalement prévue par les textes législatifs. Ces deux caractéristiques ont même pu conduire à s'interroger sur la constitutionnalité de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales⁽¹⁾, qui n'a d'ailleurs pas son

(1) Cf. Stéphane Verclitte, « Abus de droit et garantie des contribuables ayant appliqué la doctrine administrative », Revue de jurisprudence fiscale, n° 5 /98, 1998.

équivalent dans tous les États voisins⁽¹⁾. Il constitue cependant le plus puissant garde-fou du contribuable contre les revirements de position de l'administration fiscale, éventuellement arbitraires, lorsqu'elle a accordé un régime plus favorable que celui prévu par la loi.

L'article L. 80 B du même livre des procédures fiscales définit, pour sa part, le régime du rescrit fiscal, permettant au contribuable d'étendre la garantie contre les revirements de l'administration, dans les cas où celui-ci a obtenu d'elle une position formelle sur l'appréciation de sa situation de fait au regard du droit fiscal. La pratique du rescrit par l'administration fiscale française demeure cependant encore limitée, alors qu'elle est très largement développée dans les pays de culture anglo-saxonne, et notamment aux Pays-Bas sous le nom de « *ruling* »⁽²⁾.

Depuis quelques années, la portée de l'article L. 80 B a néanmoins été étendue, en prévoyant un dispositif d'acceptation tacite non modifiable ultérieurement par l'administration fiscale du bénéfice de certains régimes fiscaux dérogatoires (amortissements exceptionnels, crédit d'impôt-recherche, jeune entreprise innovante).

En tout état de cause, la portée de ce dispositif particulièrement protecteur est en effet, par nature, limitée aux prélèvements qualifiés de fiscaux. En effet, son application est exclue pour les prélèvements définis par le code des douanes. Parmi ces derniers, peuvent être cités :

— les droits de douane, qui seront cependant exclus de l'extension proposée, compte tenu du fait que la dette douanière est régie par des dispositions communautaires qui s'imposent en droit national, y compris pour ce qui concerne le principe communautaire dit de « sécurité juridique » ;

— la taxe intérieure sur la consommation (ancienne taxe intérieure sur les produits pétroliers) prévue aux articles 265 à 266 *quinquies* A du code des douanes ;

— la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) prévues aux articles 266 *sexies* à 268 *ter* du même code⁽³⁾ ;

— la taxe spéciale sur certains véhicules routiers, dite taxe à l'essieu, prévues aux articles 284 *bis* à 284 *sexies bis* du code précité.

— la taxe due par les entreprises de transport public maritime, prévue aux articles 285 à 285 *sexies* dudit code.

Il est donc justifié, sur le plan des principes, d'étendre le bénéfice de l'avantage protecteur du contribuable à ces derniers impôts, poursuivant ainsi la

(1) Les circulaires ne sont pas opposables au juge en Italie. En Belgique, elles ne le sont pas non plus, mais les tribunaux sont amenés à s'en inspirer. En Allemagne, seuls les règlements engagent l'administration. En revanche, dans le cas où le juge n'applique pas une circulaire administrative, la rupture d'égalité pour le contribuable peut être levée par une mesure de faveur jusqu'à ce que l'instruction soit rapportée. En revanche, en Allemagne comme en Belgique, existe le principe plus général de confiance légitime, également appliqué par la jurisprudence communautaire.

(2) Voir également, sur ce point précis, les commentaires sous l'article 36 du présent projet relatif au rescrit en matière sociale.

(3) Y compris pour la composante de la taxe collectée par les services chargés de l'inspection des installations classées et non par les services des douanes, en application de l'article 266 *terdecies* du code des douanes.

ligne directrice déjà appliquée avec la définition du principe du « rescrit social », étendu par l'article 36 du présent projet de loi.

Compte tenu de son importance dans l'équilibre de la norme fiscale, qui se déplacera, ce faisant, en direction du pouvoir réglementaire, cette extension aurait cependant également pu trouver sa place en loi de finances, de façon à ce que ses modalités précises soient délibérées par le Parlement. Les rapports annuels des rapporteurs généraux successifs de la commission des Finances montrent en effet régulièrement les écarts qui peuvent exister entre les dispositions législatives et la doctrine fiscale, telle qu'elle ressort des instructions fiscales. Ainsi qu'il a été précédemment indiqué, ces écarts peuvent apparaître soit en plus pour le contribuable, sous la forme de tolérances administratives, soit en moins, sous la forme, par exemple, de conditions supplémentaires pour le bénéfice de certaines mesures prévues par la loi. L'extension proposée ici devrait donc légitimement s'accompagner de la traduction, dans la rédaction par l'administration des instructions fiscales relatives aux impositions concernées, du souci d'éviter que la doctrine et les positions de l'administration ne soient créatrices de droits qui ne découleraient pas directement de la loi.

Par ailleurs, l'occasion aurait également pu être saisie pour clarifier le périmètre de ce qui constitue la norme opposable à l'administration, notamment pour ce qui concerne les informations élaborées, éditées ou fournies par l'administration fiscale elle-même sur ses sites internet ou dans le cadre de son propre précis fiscal, qui, en l'état actuel du droit, n'engagent pas aujourd'hui l'administration.

À défaut d'être traitées dans le cadre du présent projet de loi, ces questions devraient au moins légitimement être soumises aux réflexions attendues de M. Bruno Gibert, associé du cabinet d'avocats CMS Bureau Francis Lefebvre, à qui le ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, vient de confier le soin d'animer une mission de réflexion générale et de propositions pour supprimer les lourdeurs de certaines procédures et donner une plus grande sécurité à notre droit, condition nécessaire à un climat de confiance pour l'entreprise, et pour les contribuables de manière plus générale.

3. La simplification du régime de la taxe d'apprentissage

Instituée en 1925, la taxe d'apprentissage a pour objet le financement des premières formations technologiques et professionnelles. Elle ne concerne pas les formations ultérieures et ne doit donc pas être confondue avec la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue. La taxe d'apprentissage se présente sous la forme d'un impôt dû par les entreprises employant des salariés, sous la forme d'un taux de 0,5 % (0,2 % en Alsace-Moselle) appliqué à la masse salariale brute, calculée selon les mêmes règles que l'assiette des cotisations de sécurité sociale. Il s'agit d'un impôt d'État dont le champ d'application est défini par l'article 224 du code général des impôts.

Son régime d'exonération, total ou partiel, combinant de multiples critères, ne s'avère pas particulièrement simple.

En premier lieu, la définition du champ des assujettis résulte de deux dispositions combinées :

— le 2 de l'article précité énumère les personnes soumises à la taxe, qui est due :

« 1° Par les personnes physiques, ainsi que par les sociétés en nom collectif, en commandite simple et par les sociétés en participation n'ayant pas opté pour le régime applicable aux sociétés par actions et par les sociétés à responsabilité limitée ayant opté pour le régime fiscal des sociétés de personnes dans les conditions prévues au IV de l'article 3 du décret n° 55-594 du 20 mai 1955 modifié, lorsque ces personnes et sociétés exercent une activité visée aux articles 34 et 35 ;

« 2° Par les sociétés, associations et organismes passibles de l'impôt sur les sociétés en vertu de l'article 206, à l'exception de ceux désignés au 5 de l'article précité, quel que soit leur objet ;

« 3° Par les sociétés coopératives de production, transformation, conservation et vente de produits agricoles, ainsi que par leurs unions fonctionnant conformément aux dispositions légales qui les régissent, quelles que soient les opérations poursuivies par ces sociétés ou unions ;

« 4° Par les groupements d'intérêt économique fonctionnant conformément aux articles L. 251-1 à L. 251-23 du code de commerce et exerçant une activité visée aux articles 34 et 35. »

Sont donc exclues les personnes physiques et les sociétés soumises au régime fiscal des sociétés de personnes, relevant des BNC (bénéfices non commerciaux). De même, en cas d'exercice simultané d'activités commerciales et non commerciales, seuls les salaires correspondant aux activités commerciales sont assujettis ;

— *a contrario*, le 3° de l'article précité prévoit différentes exonérations expresses :

« 1° Les entreprises occupant un ou plusieurs apprentis avec lesquels un contrat régulier d'apprentissage a été passé (...), lorsque la base annuelle d'imposition (...) n'excède pas six fois le salaire minimum de croissance annuel ;

« 2° Les sociétés et personnes morales ayant pour objet exclusif les divers ordres d'enseignement ;

« 3° Les groupements d'employeurs composés d'agriculteurs ou de sociétés civiles agricoles bénéficiant de l'exonération (...). »

Enfin, par tolérance administrative, sont exonérées les sociétés ou collectivités, passibles de l'impôt sur les sociétés mais intégralement exonérées de celui-ci en raison de leur objet ou de leur forme.

Par ailleurs, le principal mode d'acquittement de la taxe d'apprentissage est constitué par la valorisation de dépenses dites « exonératoires ». En effet, l'employeur peut s'acquitter de tout ou partie de la taxe due, par des versements en faveur de l'apprentissage.

Ceux-ci sont pris en compte en deux temps.

Le premier est qualifié de quota de dépenses d'apprentissage. Les versements à ce titre comprennent, dans l'ordre de leur prise en compte :

— un versement de péréquation obligatoire au Trésor public, à hauteur de 10 % de la taxe ;

— un concours financier obligatoire que les entreprises qui emploient des apprentis sont tenues d'apporter directement aux établissements d'enseignement ou indirectement par l'intermédiaire d'un organisme collecteur aux centres de formation des apprentis (CFA) ou à la section d'apprentissage formant ces apprentis ;

— des subventions et des concours financiers versés aux CFA, aux écoles d'entreprise, aux centres de formation spécifiques à certaines professions.

Au-delà de ce quota, l'entreprise peut demander une exonération totale ou partielle de la taxe restant due, au titre des dépenses exposées en faveur des premières formations technologiques ou professionnelles, qui constituent une catégorie comprenant de multiples types de dépenses possibles. Par ailleurs, ces dépenses libératoires hors quota ne peuvent donner lieu à exonération que si elles se répartissent entre les trois niveaux d'enseignement (ouvrier et employés, cadres moyens, cadres supérieurs) en respectant un barème différant suivant la branche professionnelle considérée.

Du point de vue de la procédure, la demande d'exonération, totale ou partielle suivant le montant des dépenses libératoires par rapport à la taxe normalement due, doit être accompagnée des reçus délivrés par les organismes bénéficiaires des versements. Elle est transmise pour examen et décision au comité départemental de la formation professionnelle, avec possibilité d'un appel devant une commission spéciale. Le régime encadrant cette procédure, découlant des articles 226 *bis* à 230 du code général des impôts, est précisé par les articles 140 C à 140 I de l'annexe II du même code. En particulier, l'article 140 E pose les règles d'une procédure qui gagnerait à être sensiblement simplifiée. Il dispose ainsi que *« le reçu de l'organisme bénéficiaire des versements est daté du jour où le versement a été fait ; il est extrait d'un carnet à souches, porte un numéro d'ordre et indique la somme réellement affectée aux frais (...), ainsi que l'année à laquelle il se rapporte. Dans le délai de quinze jours à compter de la délivrance du reçu, l'organisme bénéficiaire du versement adresse au préfet dont il relève la copie de ce reçu. Cette copie porte l'indication du montant total des sommes que l'organisme a touchées au titre de la taxe d'apprentissage depuis le 1^{er} janvier de l'année en cours. »*

Il ne fait donc guère de doutes que la procédure d'instruction des demandes d'exonération de la taxe d'apprentissage se caractérise actuellement par une

architecture inutilement complexe. De surcroît, selon l'administration fiscale, celle-ci ne garantit, ni la transparence des flux financiers ni l'efficacité des contrôles.

La simplification du dispositif actuel concernerait plus de 850 000 demandes d'exonération annuelles. Elle permettrait, d'une part, d'alléger les formalités administratives des entreprises en remplaçant les pièces justificatives par des déclarations sur l'honneur, comme cela est prévu pour les réductions d'impôt sur le revenu dans le cadre de déclarations des revenus par internet. Elle permettrait également, d'autre part, de substituer au contrôle *a priori* actuel un contrôle *a posteriori* renforcé pour les entreprises.

Ce nouveau mode de contrôle confirme, sur le plan des principes, la direction déjà posée par l'article 2 de la première loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit du 2 juillet 2003, consistant, à chaque fois que cela est possible, à substituer des déclarations sur l'honneur à la production de pièces justificatives. Celle-ci a notamment été traduite, pour ce qui concerne la déclaration relative à l'effort en faveur de la formation professionnelle, par l'article premier de l'ordonnance n° 2003-1235 du 22 décembre 2003, qui a allégé des formalités imposées inutilement aux entreprises.

Les modalités plus précises de ce nouveau contrôle *a posteriori*, qui devrait, aux yeux du rapporteur, s'accompagner d'une diminution du nombre de contrôles en contrepartie d'un ciblage plus fin, ne seront cependant connues qu'ultérieurement, dans l'attente du dépôt de plusieurs rapports d'inspection portant sur sujet.

4. La mise à jour du code général des impôts

Le code général des impôts connaît une procédure de mise à jour très spécifique, voire unique en son genre. Il s'agit en effet d'un code purement administratif, géré par une cellule au sein d'une seule direction d'un ministère unique – la direction de la législation fiscale (DLF), au sein de la DGI.

Cette situation résulte d'une habilitation large, initialement ouverte par l'article 11 de la loi du 1^{er} mars 1951, qui conduit la DLF à mettre à jour le code général des impôts, au moins une fois par an, pour les parties réglementaires mais aussi les dispositions législatives, par un décret simple et un arrêté, sauf si les dispositions législatives nouvelles prévoient expressément leur mise en œuvre par la voie d'un décret en Conseil d'État. Au niveau législatif, cette méthode réglementaire de codification est cependant, avec la généralisation de la procédure de codification directe, devenue essentiellement de pure forme, car les modifications des règles fiscales sont, depuis de nombreuses années, apportées directement par le législateur dans le code général des impôts.

Elle n'exclut pas toutefois, de manière ponctuelle, l'intégration et la réécriture, par cette voie purement réglementaire, dans le code général des impôts, de dispositions législatives originellement hors code⁽¹⁾. Le décret de codification ne saurait cependant aller jusqu'à créer du droit législatif entièrement nouveau lorsque

(1) Cela a notamment été le cas pour l'insertion à l'article 7 du code d'un dispositif prévu par l'article 4 de la loi n° 99-944 du 15 novembre 1999 relative au pacte civil de solidarité, rédigé hors code général des impôts, et intégré à celui-ci par décret de codification.

le code général des impôts fait référence à des dispositions extérieures à celui-ci qui ont été modifiées, rendant ainsi le dispositif fiscal obsolète, ou *a fortiori* lorsqu'elles ont été abrogées.

Peut être notamment cité, à titre d'illustration, le cas de l'article 278 *quinquies* du code général des impôts, dans lequel il est fait référence au tarif interministériel des prestations sociales fixé en application de l'article L. 314-1 du code de la sécurité sociale. Cet article ayant été abrogé et ses dispositions reprises sous un article L. 165-1 du même code qui définit la liste des produits et prestations remboursables, une mise en cohérence du code général des impôts est donc devenue nécessaire.

Le 7° du présent article vise à permettre à la direction de la législation fiscale de mettre à jour le code général des impôts dans ce cas de figure, dont le nombre d'occurrences devrait toutefois rester limité.

À l'issue des investigations qu'il a pu mener pour la préparation du présent commentaire, le rapporteur ne peut que conclure que l'effort de simplification consenti par l'administration fiscale va incontestablement dans le bon sens. L'effort considérable attendu en matière d'aménagement, à fins de simplification et d'harmonisation, des régimes de sanctions fiscales mérite ainsi d'être souligné, et exigera vraisemblablement la totalité du délai de douze mois pour la prise de l'ordonnance prévu par l'article 61 du présent projet.

Il n'est cependant pas pour autant devenu impossible à l'administration fiscale de chercher à gagner encore en profondeur et en intensité dans la recherche d'une simplification qualitativement sensible des règles et procédures aujourd'hui en vigueur.

La Commission a *adopté* deux amendements du rapporteur, le premier rédactionnel, le second précisant que l'aménagement du régime des pénalités prévu par le code général des impôts et le livre des procédures fiscales doit être opéré à des fins de simplification et d'harmonisation (**amendements n^{os} 12 et 13**). La Commission a ensuite *adopté* l'article 17.

Article 18

Allongement de la durée de validité des passeports délivrés à titre exceptionnel

Cet article, d'application directe, allonge la durée de validité des passeports délivrés à titre exceptionnel.

L'article 953 du code général des impôts, tel qu'il résulte de l'article 24 de la loi n° 2000-1353 du 30 décembre 2000 de finances rectificative pour 2000, prévoit dans le troisième alinéa de son paragraphe I, que, par dérogation aux dispositions du premier alinéa qui dispose que la durée de validité des passeports ordinaires délivrés en France est fixée à dix ans et que leur délivrance est soumise à un droit de timbre dont le tarif est fixé à soixante euros, y compris les frais de papier et de timbre et tous frais d'expédition, la durée de validité « *des passeports délivrés*

à titre exceptionnel et pour un motif d'urgence dûment justifié ou délivré par une autorité qui n'est pas celle du lieu de résidence ou de domicile du demandeur est de six mois », le tarif applicable étant fixé à trente euros.

Or, la durée très limitée de la validité de ce document s'avère particulièrement pénalisante pour les Français qui se déplacent à l'étranger et qui se trouvent, à la suite d'une perte ou d'un vol, démunis de passeport. En effet, de nombreux États, tels que la Chine, la Birmanie, la Corée du Sud, l'Indonésie, la Malaisie ou encore Singapour, exigent que les étrangers présents sur leur territoire soient possesseurs d'un passeport ayant une validité d'au moins six mois ou que, pour délivrer un visa, l'échéance de la validité d'un passeport soit postérieure d'au moins six mois à compter de la date d'expiration du visa. En cas de perte ou de vol, il est dès lors impossible aux Français d'obtenir de séjourner dans le pays ou d'obtenir un visa nécessaire à la poursuite leur voyage.

C'est pourquoi une durée de validité portée à un an permettrait de pallier ces inconvénients sans remettre en question l'équilibre du dispositif, applicable aux passeports délivrés depuis le 1^{er} mars 2001 en vertu du II de l'article 24 de la loi du 30 décembre 2000 précitée, et faciliterait la vie des Français établis hors de France. En conséquence, le troisième alinéa du I de l'article 953 du code précité est modifié afin de porter la durée de validité de six mois à un an.

Le rapporteur relève à ce propos qu'une disposition strictement identique avait été introduite par le Sénat à l'initiative du sénateur Del Picchia, dans le projet de loi de finances rectificative pour 2003, à l'article 30 *duodecies* A (nouveau). Mais cette disposition a été annulée par le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2003-488 DC du 29 décembre 2003, au motif qu'elle ne concerne pas la détermination des ressources et des charges de l'État, qu'elle n'a pas pour but d'organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ou d'imposer aux agents des services publics des responsabilités pécuniaires, qu'elle n'entraîne ni création ni transformation d'emplois et qu'elle elles n'a pas le caractère de dispositions d'ordre fiscal. En conséquence, cette disposition a été considérée comme étrangère au domaine des lois de finances, c'est-à-dire comme un « cavalier budgétaire ».

La Commission a *adopté* l'article 18 sans modification.

Article 19

Définition de la catégorie des « Français établis hors de France »

L'article 24 de la Constitution dispose que les « Français établis hors de France sont représentés au Sénat ». Or, pour désigner cette catégorie de Français, les expressions les plus diverses ont été utilisées au gré de l'empilement des textes législatifs et réglementaires. Par exemple, les expressions « Français de l'étranger », « Français résidant à l'étranger », « Français établis à l'étranger », « Français résidant hors de France », notamment, se sont multipliées, alors même qu'elles visent la même catégorie de citoyens que celle visée par la Constitution.

Ainsi, l'expression « Français de l'étranger » apparaît dans le code de l'action sociale et des familles (article L. 121-10-1), de même que l'expression « Français résidant à l'étranger » (article L. 241-3). On trouve également cette dernière expression dans le code de l'environnement (article L. 4233-22). L'expression « Français de l'étranger » revient plus d'une centaine de fois dans le code de la sécurité sociale, notamment à propos de la caisse des Français de l'étranger. On y trouve également l'expression « Français résidant à l'étranger » (titre VI du livre VII).

Le code du service national utilise lui aussi l'expression « Français de l'étranger », lui consacrant même une section de sa deuxième partie réglementaire (section III du chapitre II du livre premier), mais aussi l'expression « Français résidant à l'étranger » (article L. 28), qu'on retrouve également dans l'article 47 de la loi de la loi du 17 juillet 1978 précitée, ainsi que dans l'article 44 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Pour éviter toute confusion, il est proposé de permettre, pour une durée de douze mois en vertu de l'article 61 du présent projet, au Gouvernement de substituer l'expression utilisée par la Constitution à toutes les expressions différentes de cette même catégorie. Ce travail d'adaptation législative sera complété par le même travail sur les dispositions d'ordre réglementaire. Cette clarification rédactionnelle ne doit pas conduire cependant à modifier le titre du Conseil supérieur des Français de l'étranger régi par la loi n° 82-471 du 7 juin 1982 qui, dans son article premier A dispose qu'il « *est l'assemblée représentative des Français établis hors de France* ».

La Commission a *adopté* l'article 19 modifié par un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 14**).

CHAPITRE II

Mesures de simplification en faveur des entreprises

Article 20

Prolongation de l'habilitation à substituer des régimes de déclaration aux régimes d'autorisation préalable

De nombreuses activités humaines, qu'elles aient une finalité personnelle ou professionnelle, sont soumises, préalablement à leur exercice, à autorisation administrative. Ces contraintes sont souvent justifiées, soit par le respect des activités d'autrui, et notamment l'exercice des libertés publiques ou individuelles, soit plus souvent par des impératifs d'intérêt général : la préservation de l'ordre public, de la santé publique, la protection du domaine public... Cependant ces justifications se sont parfois érodées au cours du temps. L'on constate ainsi, dans bien des cas, que l'intérêt général ne justifie plus le maintien d'un régime lourd et contraignant, ou bien que les sujétions sont disproportionnées au regard des enjeux, ou bien encore qu'un régime simplifié ou allégé, de déclaration par exemple, répondrait mieux aux exigences combinées de l'intérêt public et de la liberté d'agir qui doit être assurée aux personnes physiques et morales.

L'article 22 de la loi du 2 juillet 2003 a habilité le Gouvernement à prendre par ordonnances *« toutes mesures nécessaires pour substituer des régimes déclaratifs à certains régimes d'autorisation administrative préalable auxquels sont soumises les entreprises et pour définir les possibilités d'opposition de l'administration, les modalités du contrôle a posteriori et les sanctions éventuelles »*.

Le travail à effectuer dans ce cadre est considérable, en raison du nombre très important de régimes d'autorisation qui ont été recensés. Un premier recensement avait été effectué en 1997 sur le fondement d'une circulaire du Premier ministre et avait permis de détecter près de 4 200 procédures d'autorisation préalable. Aujourd'hui, leur nombre approcherait les 5 000, sous l'effet notamment du droit communautaire.

Afin de mener à bien l'examen de ces régimes pour en diminuer le nombre, il est apparu nécessaire de reprendre cette habilitation. En conséquence l'article 22 de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 sera abrogé. Le rapporteur estime que l'habilitation, en prévoyant le seul remplacement par des régimes déclaratifs, est inutilement restrictive et pourrait permettre également, dans certains cas, la suppression, par exemple, de la procédure. Il est intéressant à cet égard de relever que la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative aux services dans le Marché intérieur, dans son article 9, prévoit que les *« États membres ne peuvent subordonner l'accès à une activité de service et son exercice à un régime d'autorisation que si les conditions suivantes sont réunies :*

« a) le régime d'autorisation n'est pas discriminatoire quant au prestataire visé ;

« b) la nécessité d'un régime d'autorisation est objectivement justifiée par une raison impérieuse d'intérêt général ;

« c) l'objectif poursuivi ne peut pas être réalisé par une mesure moins contraignante, notamment parce qu'un contrôle a posteriori interviendrait trop tardivement pour avoir une efficacité réelle. »

La Commission a été saisie d'un amendement du rapporteur étendant le champ de l'habilitation donnée au Gouvernement afin de lui permettre, d'une part, de supprimer certains régimes d'autorisation ainsi que certains régimes déclaratifs, d'autre part, de simplifier les régimes d'autorisation qui auront été maintenus. Le rapporteur a indiqué qu'il s'agissait d'aller au-delà du projet de loi, qui ne prévoyait que la substitution de régimes déclaratifs à certains régimes d'autorisation administrative préalable auxquels sont soumises les entreprises. M. Philippe Vuilque a estimé que la rédaction de l'article 20 était trop imprécise et laisserait une marge de manœuvre excessive au Gouvernement. Soulignant que l'exposé des motifs ne comportait pas d'exemple de régimes susceptibles d'être modifiés par ordonnance, M. Jérôme Lambert a jugé l'imprécision de l'habilitation d'autant plus préoccupante que les conditions dans lesquelles est effectuée la ratification des ordonnances ne lui paraissent guère de nature à permettre un contrôle parlementaire approfondi. Il s'est en outre étonné que le présent article reprenne une disposition déjà prévue dans la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

M. Jean-Luc Warsmann ayant fait observer que les modifications apportées par le Gouvernement à ces différents régimes seraient encadrées puisqu'elles ne pourraient aller que dans le sens de la simplification et M. Michel Piron ayant déclaré approuver l'objectif de l'amendement, le rapporteur a indiqué que l'inventaire des dispositifs concernés par cet article était considérable et justifiait que soit reprise dans le présent projet de loi une disposition qui figurait dans la précédente loi d'habilitation ; jugeant impossible que le Parlement se saisisse d'un projet de loi qui traiterait de plus de 4 500 régimes d'autorisation et de déclaration, il a rappelé que les ordonnances demeuraient soumises aux principes généraux du droit et qu'elles seraient soumises à ratification. À l'issue de cette discussion, la Commission a *adopté* l'amendement du rapporteur, sous-amendé par M. Michel Piron afin d'en alléger la rédaction (**amendement n° 15**), puis l'article 20 ainsi modifié.

Article 21

Clarification du régime applicable aux commerçants et aux commissaires aux comptes

L'intervention de la loi n° 2003-7 du 3 janvier 2003 modifiant le livre VIII du code de commerce a enfin permis de donner valeur de loi à la partie législative du code de commerce. Reste maintenant à faire de ce code une référence aussi complète que facilement utilisable pour ses nombreux destinataires. Tel est l'objet de deux des trois mesures contenues dans l'article 21, la première visant, au travers de la réforme des interdictions d'entreprendre en matière commerciale et industrielle, à permettre ultérieurement la codification de ce régime, la seconde poursuivant l'œuvre de refonte des livres II et VIII du code de commerce. Ces deux mesures de codification s'effectueraient à droit constant, sous deux réserves, inscrites à l'article 21 : l'insertion de dispositions tendant à améliorer la formation des commissaires aux comptes, d'une part, les modifications nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes, la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés, harmoniser l'état du droit et abroger les dispositions devenues sans objet, d'autre part. Enfin, la troisième mesure proposée tend à modifier les articles du code civil obligeant les commerçants à déclarer leur régime matrimonial au registre du commerce.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 21

1. Modifier et inscrire dans le code de commerce les dispositions relatives aux interdictions d'entreprendre en matière commerciale et industrielle
2. Achever la codification de la partie du livre VIII du code de commerce relative aux commissaires aux comptes
3. Supprimer les obligations déclaratives des commerçants relatives à leur régime matrimonial

1. L'évolution du régime des interdictions d'entreprendre en matière commerciale et industrielle

À l'instar de l'article 34 de la première loi de simplification du droit adoptée en 2003, qui habilitait le Gouvernement à modifier les dispositions relatives aux interdictions d'exercice des activités bancaires et financières inscrites dans le code monétaire et financier, le présent article habilite le Gouvernement à modifier et inclure dans le code de commerce les dispositions législatives instituant des interdictions d'entreprendre une profession commerciale ou industrielle.

Tout comme le régime instauré en matière d'activités bancaires et financières, les diverses dispositions qui régissent commerçants et entrepreneurs en la matière ne permettent pas, en effet, d'assurer le respect du principe de nécessité et de proportionnalité des peines.

a) Le régime des interdictions d'entreprendre : un dispositif inconstitutionnel

L'élaboration de l'ordonnance n° 2000-912 du 18 septembre 2000 relative à la partie législative du code de commerce ⁽¹⁾ a fourni l'occasion de se pencher sur le régime ancien des interdictions d'entreprendre en matière commerciale et industrielle. Les commerçants, administrateurs, gérants et dirigeants sociaux sont, en effet, soumis à un strict régime d'incapacité, qui frappe par l'étendue de son champ, aussi bien temporel que matériel, ainsi que par son automaticité. Ainsi, le décret-loi du 8 août 1935 portant application aux gérants et administrateurs de sociétés de la législation de la faillite et de la banqueroute et instituant l'interdiction et la déchéance du droit de gérer et d'administrer une société, d'une part, et la loi n° 47-1635 du 30 août 1947 relative à l'assainissement des professions commerciales et industrielles, d'autre part, interdisent, à vie, aux personnes ayant subi certaines condamnations de pratiquer une activité commerciale ou industrielle.

L'examen de ces textes fait apparaître un éventail très large de condamnations. Le décret-loi de 1935 précité prévoit ainsi une interdiction du droit de diriger, administrer, gérer une société par actions ou à responsabilité limitée, ainsi qu'une interdiction d'exercer les fonctions de membre du conseil de surveillance à toute personne définitivement condamnée pour les motifs suivants : crime de droit commun, vol, abus de confiance, escroquerie ou délit puni par les lois des peines de l'escroquerie ou de la banqueroute, soustraction commise par dépositaire public, extorsion de fonds ou valeurs, émission, de mauvaise foi, de chèques sans provision, atteinte au crédit de l'État et recel des choses obtenues à l'aide de ces infractions.

La loi de 1947 précitée, d'application plus large puisqu'elle concerne l'ensemble des professions commerciales et industrielles – par exemple, les artisans ⁽²⁾, les agents immobiliers, ainsi que de nombreuses professions financières –, élargit considérablement le champ des délits visés : si les condamnations pour infraction à la législation économique ou aux lois régissant le droit des sociétés sont concernées, l'incapacité d'exercice d'une profession

(1) Cette ordonnance, ratifiée par la loi n° 2003-7 du 3 janvier 2003, a constitué une codification à droit constant des dispositions législatives applicables en matière commerciale.

(2) C'est la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, dite « loi Raffarin » qui a renvoyé les artisans à ce régime.

industrielle ou commerciale ou de gérer une société est également prononcée en cas de commission de délits totalement étrangers au droit commercial. Citons, par exemple, l'attentat ou l'outrage aux bonnes mœurs, la provocation à l'avortement et à la propagande anticonceptionnelle ou encore les infractions aux lois sur la vente des substances vénéneuses.

Qui plus est, elle est aujourd'hui d'une lecture extrêmement difficile car elle renvoie à des articles des anciens codes pénal et de commerce, quand elle ne vise pas des textes depuis longtemps disparus de notre droit, tels que la loi du 24 juillet 1867 sur les sociétés ou celle du 4 juin 1859 sur le transport par la poste des valeurs déclarées – certes partiellement reprise dans le code des postes et télécommunications, mais néanmoins juridiquement abrogée. De même, il n'est pas certain que les condamnations pour infraction à la législation sur le ravitaillement soient courantes à notre époque...

Si la codification a concerné un nombre important de dispositions pénales, jusqu'ici réparties dans de nombreux textes ⁽¹⁾, en revanche, celle de ce régime s'est révélée impossible à droit constant. Le Conseil d'État a, en effet, estimé les dispositions figurant dans ce régime contraires à la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

À l'évidence, le régime des incapacités commerciales méconnaît le principe de nécessité des peines en ce qu'il ne prévoit que des interdictions d'exercice définitives, c'est-à-dire des sanctions peu ciblées et en totale disproportion avec certains des délits visés. Par conséquent, contrairement au principe affirmé par l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, selon lequel « *La loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires* », le juge ne dispose d'aucun moyen de moduler l'incapacité en fonction de la nature de l'infraction

– crime ou délit – ou, plus généralement, des circonstances de l'espèce.

En outre, il y a lieu de s'interroger également sur la constitutionnalité de l'automatisme de ce type de mesures, notamment au vu de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les incapacités automatiques, telle qu'elle ressort d'une décision du 15 mars 1999 ⁽²⁾. En la circonstance, le juge constitutionnel, se prononçant sur la constitutionnalité des incapacités en matière électorale à l'encontre des faillis sur le fondement de la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises, a, en effet, jugé qu'une telle incapacité ne pouvait « *être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à l'espèce* ». Dès lors, aux yeux du juge constitutionnel, instituer une incapacité, applicable de plein droit à toute personne physique faisant l'objet d'une condamnation, sans que le juge qui décide de ces mesures ait à prononcer expressément ladite incapacité, méconnaît le principe de nécessité des peines. Les sanctions contenues dans le décret-loi de 1935 entrent pleinement dans le champ de cette jurisprudence. En effet, le juge

(1) Figurent, par exemple, au livre premier, relatif au commerce en général, l'exercice du commerce par un étranger sans carte d'identité de commerçant (article L. 122-2), les infractions aux règles de l'immatriculation au registre du commerce et des sociétés (articles L. 123-4 et L. 123-5), la répression du groupement de commerçants non constitués en société commerciale (article L. 124-15), l'exécution d'actes de commerce par un courtier pour son propre compte (article L. 131-8) et la prise d'un intérêt personnel dans une opération de courtage (article L. 131-11).

(2) Conseil constitutionnel, décision n° 99-410 DC, 15 mars 1999, Loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie.

constitutionnel considère que l'article 8 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen ne concerne pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives, mais également les incapacités qui y sont attachées du fait de la loi ⁽¹⁾.

Dans la mesure où une codification à droit non constant, même motivée par des soucis de constitutionnalité, eût manifestement excédé les limites posées par la loi d'habilitation du 16 décembre 1999, qui justifiait les modifications seulement si elles permettaient d'« *assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des articles ainsi rassemblés et harmoniser l'état du droit* », le Conseil d'État a proposé de disjoindre du code les dispositions relatives aux incapacités en matière commerciale et industrielle. En conséquence, les deux textes régissant ces incapacités n'ont pas été abrogés par l'ordonnance du 18 septembre 2000 précitée.

b) La compatibilité du régime des incapacités commerciales avec le principe de nécessité des peines : un préalable nécessaire à sa codification

La réforme du régime des interdictions d'entreprendre proposée dans ce 1° de l'article 21 représente plus qu'une simple démarche de simplification : elle vise à mettre fin à un régime inique et inconstitutionnel, qui prive nombre de nos concitoyens de la faculté de se consacrer à une activité industrielle ou commerciale. En effet, l'absence de délais encadrant la mesure d'incapacité empêche toute personne ayant subi l'une des nombreuses condamnations visées par la loi de 1947 d'exercer, sa vie durant, ce type d'activités. Contrairement à l'esprit du droit pénal moderne, la sanction est perpétuelle et d'autant plus injuste qu'elle frappe des personnes que leur condamnation pénale a éloignées de la société, et plus particulièrement du monde du travail, principal vecteur de réintégration sociale. Ce sont donc potentiellement plusieurs centaines de milliers de personnes ayant subi une condamnation pénale dans leur existence qui se voient offrir, par cette mesure, la possibilité de rebondir professionnellement.

Techniquement, la mesure proposée devrait prendre la forme d'une modification du décret-loi de 1935 et de la loi de 1947 précitée. D'après les éléments d'information recueillis par le rapporteur, l'ordonnance aurait, plus précisément, pour objet de limiter l'interdiction professionnelle aux crimes et aux délits à caractère économique et financier ayant entraîné une condamnation à au moins trois mois de prison ferme, outre le cas particulier des officiers publics ou ministériels destitués d'ores et déjà visé par la loi de 1947. Il serait également envisagé de restreindre à dix ans la durée de l'interdiction professionnelle à compter de la condamnation définitive. Ces mesures font écho à la réforme des interdictions d'exercice des activités bancaires envisagée dans la précédente loi de simplification. Une disposition semblable a été adoptée dans la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière pour les démarcheurs bancaires et financiers.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 93-321 DC, 20 juillet 1993, Loi réformant le code de la nationalité.

2. L'achèvement de la codification de la partie du livre VIII du code de commerce relative aux commissaires aux comptes

Le régime des commissaires aux comptes a été profondément modifié par la loi de sécurité financière précitée. Cependant, la multiplicité croissante des sources instaurant la nomination obligatoire d'un commissaire aux comptes rend particulièrement nécessaire la rationalisation, au sein même du code de commerce, des dispositions régissant cette profession.

a) Les règles applicables aux commissaires aux comptes : une situation floue

Initialement limitée aux sociétés commerciales, l'obligation de faire contrôler ses comptes par un commissaire aux comptes a, depuis lors, été étendue à un grand nombre de personnes par le législateur.

Quelle que soit leur taille, se trouvent soumises à l'obligation de nommer un ou plusieurs commissaires aux comptes : les sociétés anonymes, en vertu de l'article L. 225-218 du code de commerce, les sociétés en commandite par actions, en application de l'article L. 226-6, et les sociétés par actions simplifiées, sur le fondement de l'article L. 227-1. Précisons que des règles spécifiques sont applicables aux comptes consolidés. Toute société commerciale qui contrôle, de manière exclusive ou conjointe, une ou plusieurs autres entreprises ou qui exerce une influence notable sur celles-ci est, en effet, tenue d'établir et de publier les comptes du groupe ainsi formé en vertu de l'article L. 233-16 du code de commerce. La société placée à la tête de l'ensemble doit avoir au moins deux commissaires pour certifier la régularité et la sincérité des comptes consolidés et affirmer qu'ils donnent une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat du groupe.

Certaines personnes morales ne doivent faire appel aux services d'un commissaire aux comptes que si l'importance économique du groupement, mesurée à partir de seuils légaux, le justifie. C'est le cas des sociétés en nom collectif, des sociétés en commandite simple et des sociétés à responsabilité limitée (SARL), si elles dépassent, à la clôture de l'exercice, deux des trois indicateurs suivants : 1,55 million d'euros de bilan total, 3,1 millions d'euros de chiffre d'affaires hors taxes, cinquante salariés en moyenne sur l'année. La société n'est plus tenue à désignation lorsqu'elle n'a pas franchi ces seuils durant les deux exercices qui précèdent l'expiration du mandat du commissaire. Toutefois, même en deçà des seuils fixés, en application du troisième alinéa de l'article L. 221-9 du code de commerce, la nomination d'un commissaire peut être demandée en justice par tout associé d'une société de personnes ou par un ou plusieurs associés d'une SARL, sous réserve d'atteindre au moins le dixième du capital.

Par ailleurs, les groupements d'intérêt économique qui émettent des valeurs mobilières ou qui comptent cent salariés au minimum à la clôture d'un exercice doivent nommer un commissaire aux comptes, en vertu de l'article L. 251-12 du code précité. De même, en application de l'article L. 612-1, cette obligation pèse également sur les personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une

activité économique constituées en sociétés civiles ou en associations, et qui répondent aux critères susvisés de chiffres d'affaires, de bilan et d'effectifs.

Les associations représentent, en effet, un terreau d'intervention croissante des commissaires aux comptes et obéissent, en la matière, à des règles différentes selon leur taille et l'origine de leurs fonds. Ainsi, outre le cas susvisé, les associations bénéficiant de subventions publiques supérieures à 150 000 euros sont également visées par cette obligation : en effet, aux termes 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, dite « loi Sapin », « *toute association ayant perçu annuellement de l'État, de ses établissements publics ou des collectivités locales une subvention dont le montant est fixé par décret est tenue de nommer un commissaire aux comptes et un suppléant* ». Précisons que cette obligation ne s'applique qu'aux associations ayant au moins reçu annuellement une subvention supérieure à 150 000 euros et non pas plusieurs subventions dont le total dépasserait ce montant.

Enfin, en vertu de l'article 30 de la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises et selon les mêmes critères, les entreprises nationales et les établissements publics de l'État qui exercent une activité industrielle ou commerciale doivent nommer un commissaire aux comptes.

Au-delà de ces prescriptions légales, rien n'empêche les structures qui ne répondent pas aux critères prévus de se doter malgré tout d'un commissaire aux comptes. Par souci d'afficher leur transparence, notamment quand elles recueillent des dons, beaucoup d'associations prévoient dans leurs statuts la nomination d'un commissaire aux comptes, sans que la loi ne leur en fasse obligation.

La réglementation relative aux commissaires aux comptes se trouvait à l'origine dans la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales et ne s'appliquait qu'aux commissaires aux comptes de sociétés commerciales. Or, la multiplication des dispositions obligeant certaines personnes morales à se doter d'un commissariat aux comptes ne s'est pas toujours accompagnée d'un renvoi aux dispositions pertinentes de la loi du 24 juillet 1966 précitée, en sorte que le régime applicable aux commissaires aux comptes est relativement hétérogène. C'est ainsi que, par exemple, malgré la volonté du législateur, les commissaires aux comptes des associations ou d'autres entités n'étaient pas tenus de révéler les faits délictueux au procureur de la République, de même que n'importe quelle personne pouvait porter ce titre sans que la loi l'ait protégé.

C'est, en définitive, à une situation paradoxale que cette construction juridique bancaire conduit, le législateur multipliant les cas d'intervention obligatoire du commissaire aux comptes par souci d'accroissement de la sécurité juridique des tiers, alors même que, pour des raisons de technique législative, cette obligation n'apporte qu'une sécurité juridique amputée.

b) Le projet de loi : une source unique de droit applicable à tous les commissaires aux comptes

L'habilitation demandée dans le présent article devrait permettre de lever ce paradoxe. Elle vise, en effet, à poursuivre et achever l'œuvre de compilation des dispositions relatives aux commissaires aux comptes dans le livre VIII du code de commerce, qui traite « *de quelques professions réglementées* », un certain nombre d'entre elles figurant encore au livre II relatif aux sociétés commerciales et aux groupements d'intérêt économique.

En effet, ce travail de rationalisation n'a pas pu être entrepris lors de l'élaboration de l'ordonnance de codification du code de commerce, car une telle insertion n'aurait pas permis une codification à droit constant.

Par ailleurs, dans un souci de lisibilité de la loi, il n'a pas non plus été possible de mener cette tâche à bien à l'occasion des différentes lois qui ont modifié le code de commerce : ainsi, ce n'est que partiellement que la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques a introduit des dispositions générales sur cette profession dans le livre VIII de ce code. L'article 113 de cette loi a ainsi permis d'inscrire dans ce livre un titre II relatif aux commissaires aux comptes, composé de sept articles numérotés de L. 820-1 à L. 820-7. Par la suite, la loi de sécurité financière du 1^{er} août 2003, en même temps qu'elle prévoit des règles nouvelles sur le contrôle légal des comptes (articles L. 821-1 à L. 821-12 et L. 822-1 à L. 822-8), codifie au livre VIII des articles qui se trouvaient, jusqu'à présent, dans le livre II (les cinq derniers alinéas de l'article L. 225-218 et l'article L. 225-222 sont devenus respectivement les articles L. 822-9 et L. 822-10 du même code).

La codification du livre VIII reste donc incomplète : d'après les éléments d'information recueillis par le rapporteur, il resterait environ une vingtaine de dispositions à transférer du livre II au livre VIII. Par exemple, les dispositions de l'article L. 225-228, introduites par l'article 105 de la loi de sécurité financière, et portant sur la proposition des commissaires aux comptes à l'assemblée générale et le co-commissariat ont leur place, non dans le livre II du code de commerce, mais dans le livre VIII.

3. Les obligations déclaratives des commerçants en matière de régime matrimonial : un dilemme entre simplification et sécurité juridique ?

Le code civil, dans ses articles relatifs au contrat de mariage, prévoit que les commerçants doivent déclarer leur régime matrimonial au registre du commerce et des sociétés. Aux termes de l'article 1394 du code civil, relatif au contrat de mariage, « *si l'un des époux est commerçant lors du mariage ou le devient ultérieurement, le contrat de mariage et ses modifications doivent être publiés, à son initiative et sous sa seule responsabilité, dans les conditions et sous les sanctions prévues par les dispositions législatives et réglementaires relatives au registre du commerce et des sociétés* ». Ainsi, le décret n° 84-406 du 30 mai 1984 relatif au registre du commerce rend obligatoire :

— la déclaration du régime matrimonial adopté, ainsi que les clauses opposables aux tiers restrictives de la libre disposition des biens des époux ou l'absence de telles clauses ;

— la loi applicable à leur régime matrimonial désignée par les époux, conformément à la Convention de La Haye sur les régimes matrimoniaux ;

— le cas échéant, la nature du régime matrimonial choisi ;

— les demandes formées sur le fondement des articles 1426 (substitution du conjoint à l'époux hors d'état de manifester sa volonté ou dont la gestion de la communauté atteste l'inaptitude ou la fraude) ou 1429 (dessaisissement de l'époux hors d'état de manifester sa volonté ou qui met en péril des intérêts de la famille) ; les demandes en séparation des biens ou en liquidation anticipée des acquêts ; les décisions ayant admis de telles demandes ainsi que celles rendues en application de l'article 220-1 du code civil relatif aux mesures de protection familiale.

Ces mentions, ainsi que toute modification, en vertu de l'article 1397 du même code, doivent être fournies par l'assujéti lui-même en vue de leur inscription au registre du commerce. Le décret du 10 avril 1995 modifiant le décret de 1984 précité a, en effet, supprimé l'obligation antérieurement faite au notaire d'accomplir ces formalités inhérentes au contrat de mariage et à ses modifications. Il doit seulement veiller à l'accomplissement des formalités prescrites, en vertu de son obligation de conseil, sous peine d'engager sa responsabilité civile.

La situation matrimoniale des commerçants personnes physiques fait l'objet d'un contrôle particulier du greffe qui demande, en cas de contrat de mariage, une copie de celui-ci datée et certifiée conforme par le déclarant, avec mention des clauses restrictives de la libre disposition des biens, opposables au tiers.

Par ailleurs, le code de commerce sanctionne le non-respect de ces obligations déclaratives : ainsi, en vertu de l'article L. 123-3, le juge commis à la surveillance du registre du commerce dispose d'un pouvoir d'injonction à l'encontre de toute personne immatriculée qui aurait omis de porter sur le registre des mentions légales ou de signaler leurs modifications. Le fait de ne pas déférer à cette injonction est puni d'une amende de 3 750 euros. Quant au fait de donner, de mauvaise foi, des déclarations inexactes ou incomplètes, il est puni d'une amende de 4 500 euros et d'un emprisonnement de six mois.

C'est sur le fondement de deux arguments que le Gouvernement demande une habilitation afin de supprimer ces obligations déclaratives des commerçants.

En premier lieu, il argue de l'inadaptation de telles dispositions à la situation actuelle. En effet, compte tenu de la complexité des règles régissant le régime matrimonial, notamment lorsque existe un élément international (nationalité de l'un des époux, lieu du mariage ou lieu du premier domicile conjugal), nombre de personnes ne savent pas quel est leur régime matrimonial et peuvent légitimement se tromper. Il s'ensuit qu'une fausse déclaration est effectuée au registre du commerce et des sociétés, de bonne foi, qui peut induire les tiers en erreur. Aux yeux du

ministère de la justice, cette situation produit davantage d'insécurité juridique que la déclaration de ce régime n'apporte de sécurité.

Par ailleurs, cette obligation, pour des raisons historiques, n'est édictée que pour les seuls commerçants et ne concerne pas les entrepreneurs immatriculés au répertoire des métiers, ni les professions libérales ou les agriculteurs. Or toutes ces personnes sont susceptibles de contracter avec des tiers dans les mêmes conditions que les commerçants. Dès lors, il existe une inégalité au regard de la loi que la différence de situation ne justifie plus.

Si ces deux arguments ne sont pas dénués de pertinence, il convient cependant de se demander si, en définitive, la mesure proposée est réellement créatrice de sécurité juridique. Sans doute celle-ci sera-t-elle accrue dans le cas des commerçants étrangers : faut-il toutefois légiférer à partir de l'exception ? Qui plus est, s'agissant de l'inégalité avec d'autres professions, il convient de rappeler que la comparaison a ses limites, du fait de l'existence de régimes de dettes différents.

Le fait est que, dans la très grande majorité des cas, ce répertoire officiel des personnes physiques et morales exerçant une activité commerciale ou civile qu'est le registre du commerce et des sociétés représente un outil de sécurité et de transparence. Notamment, c'est un instrument irremplaçable de publicité, qui constitue une source d'information légale sans équivalent sur les personnes physiques et morales dont l'activité se rattache au commerce. En mettant à la disposition du public une documentation précise sur les personnes immatriculées, il garantit le développement du crédit et la sécurité des transactions. À cet égard, les mentions relatives au régime matrimonial jouent un rôle essentiel pour l'information des tiers, notamment des créanciers, dans la mesure où elles les renseignent sur la surface de crédit du commerçant. La question du choix d'un régime matrimonial est d'ailleurs, en pratique, stratégique pour les commerçants.

De ce point de vue, l'enjeu d'une suppression de cette mention dans le registre du commerce est réel au regard de la sécurité juridique des tiers : la simplification du droit, certes incontestable, contenue dans la mesure proposée dans ce 3° de l'article 21, justifie-t-elle cette diminution de la sécurité juridique et de la transparence des affaires ?

La Commission a donc été saisie d'un amendement du rapporteur tendant à supprimer l'habilitation donnée au Gouvernement pour supprimer l'obligation pesant sur les commerçants de déclarer leur régime matrimonial au registre du commerce et des sociétés. Tout en comprenant la simplification que constituerait cette mesure, l'auteur de l'amendement a jugé que cette obligation de déclaration constituait une protection des créanciers et ce, même si dans la plupart des cas, les commerçants choisissent un régime de séparation de biens afin de protéger leur patrimoine familial.

M. Jérôme Lambert ayant estimé que cet amendement était révélateur des questions que pouvait soulever ce texte et le président Pascal Clément ayant approuvé cet amendement (**amendement n° 16**), la Commission l'a *adopté* avant d'*adopter* également l'article 21 ainsi modifié.

Article 22

Suppression de l'obligation de cotation et de paraphe de certains livres, registres et répertoires par le juge d'instance

Divers textes reconnaissent aujourd'hui au juge d'instance une compétence pour coter et parapher des registres, répertoires ou livres, afin d'éviter toute possibilité de fraude par substitution de feuillets.

Sans prétendre à l'exhaustivité, on relèvera qu'il est ainsi compétent pour coter et parapher : les registres rassemblant les délibérations du conseil d'administration des institutions de prévoyance (article A. 931-3-4 du code de la sécurité sociale) ; les livres, registres et répertoires des officiers d'état civil, des conservateurs des hypothèques, des notaires, des huissiers, des commissaires-priseurs et des courtiers établis ou exerçant leurs fonctions dans le ressort du tribunal d'instance, au lieu et place du président ou du juge du tribunal de grande instance (article R. 323-2 du code de l'organisation judiciaire) ; les registres des sociétés coopératives entre médecins (article 5 du décret n° 65-920 relatif aux sociétés coopératives entre médecins) ; les registres des procès-verbaux de délibérations des sociétés commerciales (articles 10, 42, 85, 109 et 149 du décret n° 67-236 du 23 mars 1967 sur les sociétés commerciales) ; les registres des conservateurs des hypothèques (article 2201 du code civil) ; les registres des procès-verbaux des délibérations des assemblées des sociétés civiles professionnelles de médecins et de chirurgiens-dentistes (article 18 du décret n° 77-636 du 14 juin 1977 pris pour l'application aux médecins de la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 relative aux sociétés civiles professionnelles et article 17 du décret n° 78-906 du 24 août 1978 pris pour l'application aux chirurgiens-dentistes de la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 relative aux sociétés civiles professionnelles) ; les registres des greffiers et des huissiers visés à l'article 867 du code général des impôts.

Il arrive que cette formalité soit partagée avec d'autres autorités, par exemple avec un juge du tribunal de commerce ou le maire de la commune du siège social pour les registres des procès-verbaux des délibérations de sociétés commerciales, ou le président du conseil départemental de l'ordre pour les médecins et chirurgiens-dentistes.

Le présent article habilite le Gouvernement à supprimer par ordonnance les procédures de cotation et de paraphe de certains registres, livres ou répertoires par le juge d'instance et à les remplacer, le cas échéant, par d'autres formalités.

Cette ordonnance qui, aux termes de l'article 61 du projet de loi, devra être prise dans les neuf mois suivant la publication de la présente loi, simplifiera les formalités pour les employeurs, commerçants et sociétés en donnant la compétence de paraphe à une seule instance. Elle aura également pour effet d'alléger les tâches des juges d'instance, en recentrant leurs activités sur leurs missions juridictionnelles, conformément aux orientations définies dans le rapport annexé à la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice. La suppression de cette compétence non juridictionnelle du juge d'instance avait d'ailleurs été préconisée par la mission d'information sur l'évolution des métiers de

la justice, constituée au sein de la commission des Lois du Sénat⁽¹⁾. Cette mesure s'inscrit dans la continuité de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, dont l'article 8 prévoyait la suppression par ordonnance de l'obligation d'affirmation de procès-verbaux, et du décret n° 2000-70 relatif au bulletin de paie et modifiant l'article R. 143-2 du code du travail, qui a supprimé l'obligation de cotation et de paraphe du livre de paie par le juge du tribunal d'instance ou par un des juges du tribunal de commerce.

Si les textes qui fondent cette compétence sont généralement d'ordre réglementaire, il existe certaines dispositions législatives relatives à la cotation et au paraphe, notamment l'article 2201 du code civil relatif au registre des conservateurs des hypothèques, qui devront donc être modifiées. En outre, dans la mesure où les registres tenus régulièrement – c'est-à-dire cotés et paraphés – peuvent constituer des moyens de preuve et que celle-ci relève en matière civile de la compétence du législateur, l'ordonnance devrait prévoir d'éventuels dispositifs de substitution tels que, par exemple, l'instauration d'un procédé d'imprimerie empêchant toute substitution ou addition de feuillets.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 17**) puis l'article 22 ainsi modifié.

Article 23

Modernisation de la profession d'architecte

Cet article s'inscrit dans la continuité de la première loi d'habilitation qui s'attela à la réforme de certaines professions réglementées. Il répond à une demande de l'ordre des architectes d'évolution d'un cadre législatif dominé par la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture et devenu partiellement obsolète.

Cette réforme s'articule autour de quatre axes : la transposition de la directive 2001/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2001 concernant le système général de reconnaissance des qualifications professionnelles, l'amélioration du fonctionnement de l'ordre des architectes, la régularisation des « agréés en architecture » et la réforme des études d'architecture. La future ordonnance devra être prise dans un délai de neuf mois à compter de la publication de la loi.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 23

1. Transposer la directive 2001/19 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2001 modifiant diverses directives relatives à la reconnaissance des qualifications professionnelles, en tant qu'elle a trait à la profession d'architecte
2. Aménager les procédures relatives au fonctionnement de l'ordre des architectes, aux élections ordinaires et aux mesures disciplinaires applicables aux architectes prévues par les dispositions de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture

(1) *Christian Cointat, Quels métiers pour quelle justice ?, rapport d'information fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale par la mission d'information sur l'évolution des métiers de la justice, Sénat, session extraordinaire de 2001-2002, n° 345, 3 juillet 2002.*

3. Régler, en prenant en compte les situations existantes, le cas des professionnels de la maîtrise d'œuvre qui ont déposé une demande de reconnaissance de qualification professionnelle en application de l'article 37, 2° de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture, et sur laquelle il n'a pas été statué définitivement
4. Modifier les dispositions législatives relatives à l'architecture pour tenir compte des conséquences, sur les conditions d'accès et d'exercice de la profession d'architecte, de l'instauration dans l'enseignement de l'architecture d'un dispositif fondé sur les trois grades de licence, master et doctorat

1. La transposition de la directive

La directive 2001/19/CE précitée précise, dans son article 11, les conditions d'examen de la demande d'installation dans un État membre d'un ressortissant de l'Union européenne ayant acquis son diplôme, certificat ou autre titre en matière d'architecture hors de l'Union européenne mais reconnu par un autre État membre. La décision de l'État, prise dans un délai de trois mois, doit être motivée, susceptible de recours. Elle doit prendre en compte l'expérience acquise dans un État membre.

La transposition de cette directive impose de modifier l'article 10 de la loi du 3 janvier 1977 précitée qui prévoit les conditions de l'inscription au tableau de l'ordre nécessaire pour porter le titre d'architecte et en exercer la profession. La disposition nouvelle pourrait s'inspirer de la procédure de reconnaissance de qualification prévue par l'article 10 qui intervient après l'examen par une commission nationale de la demande déposée auprès du ministre chargé de la culture.

2. L'amélioration du fonctionnement de l'ordre des architectes

L'ordre des architectes se compose de vingt-six conseils régionaux et d'un conseil national, comprenant en leur sein une instance disciplinaire. Plusieurs mesures seraient proposées afin de renforcer l'efficacité de l'ordre des architectes et les garanties offertes aux usagers.

a) Le fonctionnement de l'ordre

L'article 22 de la loi précitée pose l'obligation de versement de cotisations à l'ordre des architectes. Actuellement le défaut de paiement des cotisations ne peut pas faire l'objet d'une sanction disciplinaire ou professionnelle, vidant ainsi de son sens l'obligation de cotisations. Il conviendrait donc de prévoir, sur le modèle de l'ordre des avocats, une suspension provisoire de l'architecte jusqu'au paiement de sa cotisation.

L'article 26 de la loi du 3 janvier 1977 reconnaît aux conseils de l'ordre des architectes qualité pour agir « *en vue notamment de la protection du titre d'architecte et du respect des droits conférés et des obligations imposées aux architectes par la loi* ». Cette définition restrictive a fait l'objet de nombreuses critiques tenant à l'impossibilité pour l'ordre d'assurer la défense de l'intérêt public de l'architecture. Il est donc envisagé d'élargir cette définition en permettant

notamment de défendre l'exercice de la profession, l'accès à la commande et aux conditions de rémunération.

Afin de répondre aux préoccupations des usagers, il serait également proposé de confier un rôle de médiation et d'arbitrage aux conseils régionaux dans les litiges opposant l'architecte et le maître de l'ouvrage. Actuellement, les conseils ne peuvent exercer ce rôle que si le contrat de maîtrise d'œuvre le prévoit.

b) Les élections ordinales

Les membres des instances représentatives que sont les conseils régionaux et le conseil national sont élus pour quatre ans, avec un renouvellement par moitié tous les deux ans. Cette périodicité est un facteur d'instabilité et de dépenses, nuisibles au bon fonctionnement de l'ordre. Il serait donc proposé de porter la durée de leurs mandats à six ans avec un renouvellement par moitié tous les trois ans.

c) Les mesures disciplinaires

La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales pose, dans son article 6, le principe du droit à un procès équitable. Ce principe se traduit par des exigences en matière de publicité des débats, de motivation des décisions et de débats contradictoires.

Les dispositions relatives à la procédure disciplinaire devant l'ordre des architectes présentent des lacunes au regard de ces exigences. Les articles 27 et 29 de la loi du 3 janvier 1977 précitée, qui portent sur les chambres régionales et la chambre nationale de discipline des architectes, ne prévoient aucune garantie procédurale. Il serait donc envisagé de rendre ces articles conformes aux principes du procès équitable.

En vertu de l'article 29 précité, l'appel contre les décisions de la chambre nationale de discipline des architectes est suspensif. Ce caractère suspensif présente des inconvénients, notamment au regard du défaut d'assurance. Le contrevenant à l'obligation d'assurance édictée par l'article 16 peut ainsi poursuivre son activité pendant le délai d'appel malgré l'absence de couverture. Cette situation est préjudiciable au consommateur qui peut se heurter à ce défaut d'assurance. Il serait donc proposé d'instituer une suspension provisoire du tableau tant que l'architecte n'a pas fourni son attestation d'assurance. En outre, la possibilité de faire appel des décisions devant la chambre nationale serait ouverte aux conseils régionaux de discipline.

Les conséquences de la suspension et de la radiation d'un architecte seraient précisées, notamment les missions faisant l'objet de l'interdiction et les conditions de nomination d'un architecte gestionnaire par le conseil régional pour suppléer le professionnel empêché ainsi que les modalités de son intervention.

3. La régularisation des « agréés en architecture »

L'article 37 de la loi du 3 janvier 1977 précitée avait institué une procédure d'agrément à l'issue de laquelle des personnes physiques exerçant, avant la

publication de la loi, une activité de conception architecturale dans le domaine de la construction de bâtiments pouvaient exercer la profession d'architecte en tant qu'« agréés en architecture ».

Lors du dépôt de leur dossier, ces personnes s'étaient vu remettre un récépissé dans l'attente d'une décision sur leur demande. L'attente s'est prolongée. Hormis les décisions négatives, la validité des récépissés a été confirmée par la délivrance d'une attestation ministérielle entre 1991 et 1994. Depuis lors, aucune solution n'est intervenue. L'administration n'étant pas en mesure d'instruire à nouveau les dossiers, estimés à 1 500, le Gouvernement envisage une procédure de régularisation afin d'apurer définitivement et d'assainir cette situation.

Chaque détenteur de récépissé devra ainsi déposer, dans un délai de six mois à compter de la publication de l'ordonnance, une demande individuelle d'inscription à un tableau régional annexe géré par l'ordre, sur présentation de certaines pièces justificatives. A défaut d'avoir saisi cette opportunité, les intéressés ne pourront plus exercer l'activité de conception architecturale. Inscrits au tableau régional annexe, ils seront soumis aux mêmes droits et obligations que les architectes. Cette réforme garantit une sécurité juridique et une moralisation favorable au consommateur.

4. La réforme des études d'architecture

Lors de la conférence intergouvernementale de Bologne du 19 juin 1999, les États membres de l'Union européenne se sont engagés à parvenir à une architecture commune de référence pour les formations et diplômes afin de favoriser la lisibilité et la comparaison des cursus. Ce système se fonde sur trois niveaux de diplômes : la licence (bac+3), le master (bac+5) et le doctorat (bac+8), et sur une organisation des enseignements en crédits. Cette réforme de l'enseignement, dite aussi « LMD », a conduit la France à créer un nouveau grade : le master, par le décret n° 99-747 du 30 août 1999 relatif à la création du grade de master.

Dans les autres pays de l'Union européenne, l'architecture, enseignée à l'université, fait l'objet du système « 3-5-8 ». Les écoles d'architecture française doivent pouvoir appliquer ce système, afin de profiter des avantages des échanges communautaires. Aujourd'hui les études d'architecture durent six ans, matérialisées par le qualificatif DPLG, diplômé par le Gouvernement. Il est donc envisagé de créer un diplôme d'architecte en cinq ans, qui serait complété par une année de spécialisation permettant d'exercer les missions de maîtrise d'œuvre. Un doctorat en architecture serait également mis en place.

La Commission a *adopté* l'article 23 sans modification.

Article 24

Modernisation du régime de la production cinématographique et audiovisuelle

Cet article autorise le Gouvernement à actualiser et simplifier le registre public de la cinématographie et de l'audiovisuel (RPCA) et à créer, sur le même

modèle, un registre des options. La future ordonnance devra être prise dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi.

Ce registre, créé en 1944, est placé auprès du Centre national de la cinématographie. Il assure, à l'instar d'une conservation des hypothèques, la publicité des actes, conventions et jugements relatifs à la production, à la distribution, à la représentation et à l'exploitation des œuvres audiovisuelles. Il est à la fois un instrument de sécurité juridique, garantissant la publicité des contrats intervenus en matière de production et d'exploitation des œuvres cinématographiques et audiovisuelles et une garantie offerte aux banques par un système original de sûretés.

Cependant, ce registre ne répond pas pleinement aux difficultés particulières de financement rencontrées par les producteurs dans la phase de préparation.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 24

1. Créer un registre des options assurant la publicité des contrats d'option consentis par l'auteur et de tous contrats publiés ultérieurement
2. Publier certains actes ne pouvant être inscrits (mutations à titre gratuit résultant d'un décès, mutations résultant d'une fusion de sociétés, de la dissolution ou d'un apport partiel d'actif)
3. Simplifier les modalités de dépôt des actes à inscrire ou à publier
4. Supprimer la nullité des clauses résolutoires non inscrites

1. Le registre des options

En effet, l'article 32 du code de l'industrie cinématographique conditionne l'immatriculation d'une œuvre au RPCA à la présentation, par le producteur, d'une autorisation de l'auteur de l'œuvre littéraire adaptée ou du contrat de cession de droits d'auteur passé avec lui. Lorsqu'un producteur entame la préparation d'une œuvre qui sera l'adaptation d'une œuvre littéraire préexistante, il acquiert souvent une option pour l'achat du droit d'adaptation cinématographique ou audiovisuelle, option qui peut être prorogée selon les dispositions contractuelles et être finalement exercée ou abandonnée. Mais, jusqu'à l'exercice de l'option, le producteur n'est pas titulaire des droits d'auteur. Il ne peut donc pas immatriculer son projet au registre public. Le contrat d'option ne pouvant pas être inscrit, il n'est pas connu des tiers et n'offre pas aux banques les garanties financières habituelles.

C'est pourquoi les producteurs de cinéma réclament depuis longtemps la mise en place d'un registre des options. L'Institut de financement du cinéma et des industries culturelles (IFCIC) a également souligné l'insuffisance des sûretés qui sont offertes aux établissements de crédit.

Alors que l'inscription des contrats au registre public est obligatoire, le registre des options serait une simple faculté offerte au producteur, pendant la phase de préparation.

Seraient ainsi rendus publics par le registre des options :

— les contrats d’option conclus entre l’auteur d’une œuvre littéraire existante et un producteur concédant à titre onéreux une option exclusive pour l’acquisition des droits d’adaptation cinématographique et/ou audiovisuelle pour une période déterminée à l’avance ;

— les contrats relevant par leur nature du RPCA et portant sur un projet reposant sur une option inscrite au registre des options.

Ces actes deviendraient par l’effet de leur immatriculation opposables aux tiers. L’inscription au registre des options ne dispenserait pas le producteur de l’immatriculation de l’œuvre au RPCA dans les conditions habituelles après l’exercice de l’option. La création de ce nouveau registre imposerait non seulement la modification du code de l’industrie cinématographique mais aussi de l’article 54 de la loi n° 85-660 du 3 juillet 1985 relative aux droits d’auteur et aux droits des interprètes, des producteurs de phonogrammes et de vidéogrammes et des entreprises de communication audiovisuelle, relatif au RPCA.

Cette innovation serait accompagnée d’un toilettage des dispositions relatives au registre public qui n’a guère évolué depuis soixante ans. Les mesures proposées permettraient de simplifier les démarches des professionnels et de renforcer la publicité.

2. La modernisation du registre public de la cinématographie et de l’audiovisuel

Cette modernisation se traduirait par un allègement des formalités imposées aux professionnels, la suppression d’une disposition devenue obsolète et un élargissement des actes soumis à la publicité.

a) La simplification des formalités

En vertu de l’article 33 du code de l’industrie cinématographique, chaque document inscrit au RPCA doit être déposé en deux exemplaires. Les facilités offertes par la future numérisation des actes du registre public devraient conduire à ne conserver qu’un seul exemplaire. Dans cette logique de simplification des formalités, la certification conforme des copies devrait être supprimée conformément au décret n° 2001-899 du 1^{er} octobre 2001 portant abrogation des dispositions réglementaires relatives à la certification conforme des copies de documents délivrés par les autorités administratives. Afin d’étendre les facultés de consultation du registre, les actes rédigés en langue étrangère pourraient être déposés dans leur version originale en complément de la traduction en français.

b) La suppression de dispositions obsolètes

Les deux derniers alinéas de l’article 32 du code de l’industrie cinématographique prévoient la nullité des clauses résolutoires des conventions entre auteurs et producteurs qui ne seraient pas inscrites au registre. Ces clauses déterminent les conditions dans lesquelles le contrat sera résolu ou résilié. En les mentionnant, l’article 32 crée un régime particulier, alors qu’elles sont contenues

dans des conventions qui sont elles-mêmes soumises à l'obligation d'inscription. Cette disposition obsolète et inutile devrait être supprimée.

c) Le renforcement de la publicité

L'article 33 du code de la cinématographie fixe la liste des actes, conventions ou jugements dont l'inscription au registre public est requise, postérieurement au dépôt du titre du film et à l'attribution d'un numéro d'ordre. Cette liste ne contient que des actes bilatéraux visant spécifiquement des films ou des œuvres audiovisuelles immatriculées. Il n'est donc pas possible de faire apparaître au registre public les actes unilatéraux que constituent les mutations à titre gratuit résultant d'un décès ou d'une fusion de sociétés, de la dissolution d'une société ou d'un apport partiel d'actif. Or ces actes font partie intégrante de la chaîne de droits attachés à un film que matérialise le RPCA.

Dans un souci de sécurité juridique accrue, il serait donc proposé de permettre, de façon facultative, la publication au registre public des actes de notoriété et des certificats d'hérédité de même que les traités d'apport ou de fusion.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel présenté par le rapporteur (**amendement n° 18**), puis *adopté* l'article 24 ainsi modifié.

Article 25

Clarification du régime d'assurance obligatoire

La loi n° 78-12 du 4 janvier 1978 relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction, dite « loi Spinetta », a institué une assurance obligatoire des risques de la construction destinée à couvrir la réparation des dommages « de nature décennale », lorsque l'ouvrage est un bâtiment.

Cette assurance se compose de deux volets, le premier constitué de l'assurance de dommages, dite « dommages-ouvrage », mise en œuvre par le propriétaire, le second constitué de l'assurance de responsabilité, couramment appelée « assurance construction », obligatoire pour les constructeurs.

L'habilitation ne porte que sur ce second volet, défini par l'article L. 241-1 du code des assurances. Tous les acteurs de la construction s'accordent sur les mérites de ce mécanisme mais aussi sur ses limites. Outre l'insécurité juridique qui s'attache à ce régime, l'imprécision du champ d'application de cette assurance ne permet pas une juste évaluation du risque par les assureurs, ce qui entraîne un renchérissement du coût de l'assurance. Les assurés comme les assureurs réclament la clarification et la simplification d'un dispositif qui recueille, par ailleurs, leur assentiment.

La jurisprudence s'est prononcée à de nombreuses reprises sur la notion de « travaux de bâtiments » dans le sens d'une extension du champ d'application de l'assurance construction, extension qui fait l'objet de vives critiques. Elle s'est également intéressée à la notion de « constructeur » pour déterminer le régime de responsabilité des sous-traitants.

Cet article autorise le Gouvernement à apporter des solutions aux difficultés rencontrées par les différents acteurs de l'assurance obligatoire en :

— précisant son champ d'application (1°) ;

— sécurisant l'assurance des dommages sur les bâtiments existants provoqués par des travaux nouveaux (2°) ;

— alignant le délai de prescription applicable aux sous-traitants sur celui de dix ans auquel sont soumis les autres intervenants à la construction (3°) ;

— en modifiant, en conséquence, le code de la construction et de l'habitation (4°).

La future ordonnance devra être prise dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 25

1. Préciser le champ d'application de l'obligation d'assurance dans le domaine de la construction
2. Prévoir l'obligation pour les assureurs de proposer une assurance facultative des dommages causés à des ouvrages existants par des travaux nouveaux soumis à l'obligation d'assurance
3. Soumettre les actions mettant en cause la responsabilité des sous-traitants aux mêmes délais de prescription que celles qui mettent en cause la responsabilité des constructeurs
4. Assurer la cohérence des dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives aux régimes d'assurance avec celles du code civil et du code des assurances

1. Le champ d'application de l'assurance de responsabilité

Selon l'article L. 241-1 du code des assurances, l'assurance s'impose, à propos de travaux de bâtiments, à tout constructeur d'ouvrage soumis à la responsabilité décennale sur le fondement de l'article 1792 du code civil. Cet article pose le principe de la responsabilité de plein droit des constructeurs d'ouvrage pour les dommages qui compromettent sa solidité ou, l'affectant dans l'un de ses éléments constitutifs, le rendent impropre à sa destination. Selon l'article 1792-1 du code civil, sont considérés comme constructeurs : les locataires d'ouvrage (architectes, entrepreneurs, personnes concourant à la maîtrise d'œuvre ou à la réalisation de l'ouvrage, bureaux de contrôle technique), les vendeurs réputés constructeurs (vendeurs d'immeubles à construire, vendeurs après achèvement d'immeubles), les prestataires réputés constructeurs (constructeur de maisons individuelles, promoteur immobilier, mandataire ou lotisseur).

Les champs de la responsabilité décennale et de l'assurance obligatoire ne se recoupent donc pas complètement. Le premier inclut la construction de tout « ouvrage », tandis que le second s'applique aux « travaux de bâtiment ». La loi ne donne, en outre, aucune définition des notions d'ouvrage ou de travaux de bâtiment.

Un arrêté ministériel du 17 novembre 1978 avait défini les travaux de bâtiment comme ceux « dont l'objet est de réaliser ou de modifier les constructions

élevées sur le sol à l'intérieur desquelles l'homme est appelé à se mouvoir et qui offrent une protection au moins partielle contre les agressions des éléments naturels extérieurs ». Mais cet arrêté a été annulé par le Conseil d'État le 30 décembre 1979.

Ces éléments ont incité la jurisprudence à intervenir pour préciser ces notions. Dans un arrêt du 26 février 1991, la première chambre civile de la Cour de cassation a défini les travaux de bâtiment comme les « *travaux faisant appel aux techniques de travaux de bâtiment* ». La première chambre a poursuivi son interprétation dans un arrêt du 26 mars 1996, considérant que les techniques de travaux de bâtiment peuvent indifféremment concerner « *un local d'habitation ou un local industriel* ». En vertu de ces jurisprudences, peuvent être soumis à l'assurance obligatoire un mur de soutènement, une piscine, un court de tennis, autant d'ouvrages qui n'appartiennent pas à la catégorie des bâtiments. Le critère de « *techniques de travaux de bâtiment* » permet, en outre, d'inclure les travaux de génie civil dans le champ d'application de l'assurance.

Face à cette jurisprudence extensive, tous les acteurs du bâtiment appellent de leurs vœux une redéfinition du champ d'application de l'assurance construction, fondée sur un retour à l'esprit initial de la loi de 1978 précitée qui visait exclusivement les bâtiments.

À cette fin, il est envisagé, d'une part, d'inscrire dans le code des assurances, une liste d'exclusions expresses du champ d'application de l'assurance de responsabilité, composée d'ouvrages de génie civil ou infrastructures, à l'exception des infrastructures accessoires aux bâtiments. D'autre part, le terme d'ouvrage serait préféré à celui de bâtiment pour permettre de soumettre les infrastructures accessoires de bâtiments et les travaux sur une partie seulement du bâtiment à l'assurance obligatoire. En revanche, on peut regretter qu'il ne soit, semble-t-il, pas prévu de définir les notions de bâtiment ou d'infrastructure.

2. L'assurance facultative des dommages causés à des ouvrages existants

L'article 1792 du code civil fait référence au « *constructeur d'un ouvrage* ». Une application littérale de cette mention conduit à exclure du champ de la garantie décennale, donc de l'assurance construction, tous les travaux qui ne sont pas des « *travaux de construction d'ouvrage* ». Là encore l'imprécision de la définition ouvre la voie à toutes les interprétations. Se pose notamment la question des travaux sur les bâtiments existants : dans quels cas considère-t-on que les travaux sur existants constituent des travaux de construction assujettis à l'assurance obligatoire ?

La jurisprudence a tendance à admettre la responsabilité décennale en cas de dommages aux « *existants* », déclenchant ainsi l'assurance obligatoire, lorsque ces travaux neufs ont pour conséquence de rendre indissolublement liés l'existant et la partie neuve. La Cour de cassation a ainsi admis l'assurance obligatoire « *attendu qu'ayant constaté que l'on ne pouvait ni dissocier les " existants " des travaux neufs qui étaient devenus indivisibles par leur incorporation à l'immeuble, ni affirmer que*

la cause des désordres résidait seulement dans les parties anciennes »⁽¹⁾. En revanche, un sinistre provoqué par des travaux nouveaux affectant des parties d'un bâtiment existant qui ne sont pas liées directement aux travaux, physiquement éloignées des travaux nouveaux, n'est pas couvert par l'assurance obligatoire.

Afin d'assurer ces travaux, il serait envisagé d'imposer aux assureurs de proposer, pour ce type de réalisations, au maître d'ouvrage une assurance, libre ensuite à ce dernier de la souscrire ou pas.

3. Le délai de prescription pour les sous-traitants

Le sous-traitant est exclu de la garantie décennale. Tiers au marché principal, il ne s'oblige qu'envers l'entrepreneur principal par un contrat de louage d'ouvrage, en application de l'article 1787 du code civil. Par ce contrat, le sous-traitant engage :

— sa responsabilité contractuelle de droit commun envers l'entrepreneur principal, laquelle sanctionne, selon la jurisprudence, une obligation de résultat ;

— sa responsabilité délictuelle envers le maître de l'ouvrage.

En matière de responsabilité contractuelle de droit commun, la prescription est trentenaire, conformément à l'article 2262 du code civil. Cependant, la jurisprudence paraît généraliser la prescription de dix ans à tous les dommages relevant de la responsabilité de droit commun, alignant ainsi le délai de prescription de la responsabilité contractuelle de droit commun sur celui du marché principal⁽²⁾.

En matière de garantie décennale, l'article 2270 du même code prévoit que le délai de prescription court à compter de la réception des travaux, « *acte par lequel le maître de l'ouvrage déclare accepter l'ouvrage avec ou sans réserves* ». La question se pose donc pour le sous-traitant de savoir quel est le point de départ du délai : la date de réception des travaux, selon la règle de la responsabilité décennale, ou bien la date du dommage (ou de la mise en cause de l'entrepreneur principal), selon la règle de la responsabilité de droit commun. La jurisprudence, dans la logique de la substitution d'une prescription décennale à la prescription trentenaire pour la responsabilité des sous-traitants, fixe le point de départ du délai pour la responsabilité contractuelle de droit commun à la réception des travaux.

Afin de conforter la jurisprudence et de garantir aux sous-traitants une sécurité juridique, le Gouvernement souhaite « *soumettre les actions mettant en cause la responsabilité des sous-traitants aux mêmes délais de prescription que celles qui mettent en cause la responsabilité des constructeurs* » de nature décennale et, en conséquence, appliquer le même point de départ de celui-ci.

(1) *Cour de cassation, troisième chambre civile, 30 mars 1994 ; sur le même sujet, Cour de cassation, première chambre civile, 3 juillet 1990.*

(2) *Cour de cassation, troisième chambre civile, 17 mars 1993 et 12 octobre 1994.*

4. L'adaptation du code de la construction et de l'habitation

En matière d'assurance construction, le code de la construction et de l'habitation n'est que le code suiveur des codes pilotes que sont le code civil et le code des assurances. En vertu de cette technique de codification, le code suiveur recopie les dispositions du ou des codes pilotes. Les modifications envisagées précédemment impliqueront leur transcription dans le code suiveur. Il est donc prévu une habilitation à cet effet.

La Commission a été saisie d'un amendement du rapporteur étendant l'habilitation afin que puissent être précisées la mission du contrôleur technique et l'étendue de sa responsabilité. Le rapporteur, appuyé par le président Pascal Clément, a fait valoir les difficultés issues de l'interprétation de la loi du 4 janvier 1978 relative à la responsabilité et à l'assurance dans le domaine de la construction, qui ont conduit la jurisprudence à retenir une interprétation très extensive de la responsabilité du contrôleur technique en l'assimilant à celle des constructeurs. Il a souhaité que l'ordonnance prévue à l'article 25 puisse revenir à l'esprit de la loi de 1978 en ne retenant, pour le contrôleur technique, qu'une responsabilité limitée à la seule mission qui lui est confiée. La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 19**), puis *adopté* l'article 25 ainsi modifié.

Article 26

Harmonisation des procédures de diagnostics sanitaires des logements

Cet article habilite le Gouvernement, d'une part, à réformer les diagnostics établis lors de la vente d'un bien immobilier avec un triple objectif – harmoniser leurs modalités de réalisation, les réunir dans un document unique et encadrer la profession de « diagnostiqueurs » –, d'autre part, à transposer la directive 2002/91/CE du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments. La future ordonnance devra être prise dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi.

L'information et la protection des acquéreurs ont bénéficié d'une attention régulière du législateur ces dernières années, coïncidant avec le renforcement des préoccupations de santé publique.

Cette intention louable s'est traduite par une multiplication des diagnostics sur les risques tenant à la sécurité et à la salubrité des logements. Hormis le certificat « Carrez » mentionnant la superficie du bien vendu ⁽¹⁾, calculée à partir de critères définis par décret, qui n'appartient pas à la catégorie des diagnostics sanitaires visés par cet article, quatre certificats ou diagnostics sont actuellement exigés lors de la vente d'un bien immobilier : ils concernent la présence de **plomb** (article 123 de la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions, codifié à l'article L. 1334-5 du code de la santé publique), d'**amiante** (décret n° 96-97 du 7 février 1996 relatif à la protection de la population contre les risques sanitaires liés à une exposition à l'amiante dans les immeubles bâtis, modifié par le décret n° 2002-839 du 3 mai 2002, codifié à l'article L. 1334-7 du

(1) Article 46 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

code de la santé publique, en vertu de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain, dite « loi SRU ») ou de **termites** (article 8 de la loi n° 99-471 du 8 juin 1999 tendant à protéger les acquéreurs et propriétaires d'immeubles contre les termites et autres insectes xylophages) et la conformité de l'installation de **gaz** (article 17 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie, le décret d'application n'étant pas encore paru).

Cette liste sera prochainement complétée par l'état des risques naturels et technologiques, crée par l'article 77 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages et codifié à l'article L. 125-5 du code de l'environnement, ainsi que par le certificat de performance énergétique, issu de la transposition de la directive 2002/91/CE du 16 décembre 2002 pour laquelle le Gouvernement demande, par ailleurs, une habilitation dans cet article.

Si les prescriptions techniques applicables à chaque diagnostic méritent à l'évidence un traitement différencié, la sécurité juridique comme l'intelligibilité du droit en vigueur pour le citoyen commandent d'harmoniser les règles applicables à l'élaboration de ces diagnostics.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 26

1. Harmoniser les modalités d'établissement des états et constats permettant l'information et la protection des acquéreurs et des preneurs de biens immobiliers
2. Prévoir leur production dans un document unique
3. Définir les conditions requises des professionnels qui procèdent à ces états et constats, notamment en termes de compétence, d'assurance et d'indépendance
4. Transposer la directive 2002/91/CE du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments

1. L'harmonisation des modalités de réalisation

La circulaire n° 2001-1 du 16 janvier 2001 contenant un guide méthodologique pour la réalisation de l'état des risques d'accessibilité au plomb ainsi que l'article 6 du décret n° 2000-613 du 3 juillet 2000 relatif à la protection des acquéreurs et propriétaires d'immeubles contre les termites sont des exemples des règles techniques qui s'imposent aux opérateurs de diagnostics.

À l'exception du certificat de superficie « Carrez » dont le défaut constitue une cause de nullité de la vente, la production du diagnostic constitue une clause d'exonération de la garantie du vice caché. Cet élément est l'un des seuls qui soit commun aux différents diagnostics ou états.

Les modalités de réalisation sont, en premier lieu, affectées par la nature du bien concerné. En effet, tous les bâtiments ne sont pas aujourd'hui soumis à un diagnostic : pour les termites, l'état parasite n'est obligatoire que si le bien est situé dans une zone délimitée par le préfet ; l'état des risques d'accessibilité au

plomb ne concerne que les immeubles construits avant 1948, avant 1997 pour l'amiante.

En second lieu, la date de production du diagnostic exigée n'est pas uniforme. Pour les termites et le gaz, il doit être « *annexé à l'acte authentique* », tandis que pour l'amiante et le plomb, il doit être « *annexé à toute promesse unilatérale de vente ou d'achat et à tout contrat réalisant ou constatant la vente d'un immeuble* ». La solution envisagée pour harmoniser cet élément consisterait à exiger le diagnostic à la date de la promesse de vente ou, à défaut de promesse, à la date de l'acte authentique de vente. Il serait également prévu qu'un nouveau diagnostic doit être fourni si le délai de validité du diagnostic a été dépassé entre la date de la promesse et la date de la vente ou si, pendant ce délai, un nouveau type de diagnostic est exigé.

Enfin, la validité du diagnostic n'est pas homogène et ne tient pas compte des contraintes techniques réelles : un an pour le plomb et le gaz, trois mois pour les termites et pas d'indication pour l'amiante. La révision des durées de validité des différents diagnostics est donc étudiée dans le sens d'un allongement de celles-ci.

Afin de parfaire l'entreprise de simplification des diagnostics sanitaires, il serait proposé la présentation de l'ensemble de ces diagnostics dans un document unique, baptisé « diagnostic technique ».

Dans le cadre d'une réflexion globale sur le diagnostic, il convient de signaler que l'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) s'interroge dans deux études ⁽¹⁾ sur la pertinence d'une véritable expertise technique du logement à l'instar de la pratique de la Grande-Bretagne ou des États-Unis. « *Il s'agirait de passer d'une logique de normes ou d'exigences réglementaires à une logique d'information* », soulignant que la plupart des acteurs du logement sont favorables à cette évolution.

Avant de parvenir à cette évolution, qui n'est pas nécessairement souhaitable en raison de son coût, l'amélioration de l'efficacité des diagnostics sanitaires passe par un encadrement des opérateurs réalisant ces diagnostics.

2. Les conditions requises des professionnels réalisant les diagnostics

Le projet de loi relatif à la politique de santé publique, actuellement en navette au Sénat pour la deuxième lecture, propose un renforcement des règles encadrant la profession des opérateurs de diagnostic pour le plomb seulement. Cette exigence nouvelle s'organise autour de trois points qui correspondent aux préoccupations exprimées par le ministère chargé du logement.

a) Les compétences

En matière d'amiante et de plomb, l'état doit être dressé par un contrôleur technique agréé ou un technicien de la construction qualifié ayant souscrit une

(1) Marché de l'ancien : quel diagnostic ? janvier 2003 ; L'expertise technique des logements, septembre 2003.

((2) Cour de Cassation, troisième chambre civile, 20 décembre 1995, Cabinet ASPE c/ SARL Savoie Gascogne.

assurance professionnelle pour ce type de mission ⁽²⁾ (article 10-6 du décret du 7 février 1996 précité).

En raison de l'absence de définition, la notion de « technicien de la construction qualifié » n'offre pas aux acquéreurs des garanties suffisantes. La mesure nouvelle consisterait à exiger que la personne réalisant le diagnostic réponde à des critères de compétence déterminés par décret. À partir de ces critères, le comité français d'accréditation (COFRAC) établirait un cahier des charges sur la base duquel il exercerait une fonction d'accréditation et de contrôle des organismes de certification. Ce dispositif ferait l'objet d'une convention entre l'État et le COFRAC. Ce mécanisme s'apparente à la certification de produit ou de prestation définie par l'article L. 115-27 du code de la consommation comme « l'activité par laquelle un organisme, distinct du fabricant, de l'importateur, du vendeur ou du prestataire, atteste, à la demande de celui-ci effectuée à des fins commerciales ou non commerciales, qu'un produit ou un service est conforme à des caractéristiques décrites dans un référentiel et faisant l'objet de contrôles ». Ce mécanisme existe déjà sous une forme légèrement différente en matière d'amiante.

b) L'impartialité et l'indépendance

Les textes actuels, qui précisent que les fonctions d'expertise ou de diagnostic sont exclusives de toute autre activité de traitement ou d'entretien, n'offrent pas des garanties suffisantes d'indépendance. Afin d'assurer l'impartialité du prestataire, il est envisagé d'introduire une disposition exigeant l'absence de lien du prestataire avec les propriétaires, les intermédiaires comme les agents immobiliers et toute entreprise susceptible d'effectuer des travaux sur les ouvrages, à l'instar de ce qui est prévu en matière d'amiante.

c) L'assurance

Actuellement seuls les opérateurs réalisant les états relatifs au plomb et à l'amiante sont soumis à une obligation d'assurance. Il conviendrait d'étendre cette obligation à tous les professionnels réalisant des diagnostics sanitaires.

3. La transposition de la directive sur la performance énergétique

Cet article autorise les mesures de transposition de la directive 2002/91/CE du 16 décembre 2002 sur la performance énergétique des bâtiments, qui a fait l'objet de débats lors de l'examen du projet de loi d'orientation sur l'énergie.

Cette directive a pour objectif de promouvoir l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments dans l'Union européenne. Elle fait suite aux engagements souscrits dans le cadre du protocole de Kyoto en faveur de la réduction des émissions de dioxyde de carbone à l'horizon 2010. Elle s'articule autour de cinq exigences : la détermination du cadre général d'une méthode de calcul de la performance énergétique intégrée des bâtiments ; l'application d'exigences minimales en matière de performance énergétique aux bâtiments neufs ; l'application d'exigences minimales en matière de performance énergétique aux bâtiments existants de grande taille lorsque ces derniers font l'objet de travaux de rénovation importants ; la certification de la performance énergétique des bâtiments ;

l'inspection régulière des chaudières et des systèmes de climatisation dans les bâtiments ainsi que l'évaluation de l'installation de chauffage lorsqu'elle comporte des chaudières de plus de 15 ans.

La performance énergétique est définie par l'article 2 comme « *la quantité d'énergie effectivement consommée ou estimée pour répondre aux différents besoins liés à une utilisation standardisée du bâtiment* ».

Dans le cadre de cet article, la transposition de cette directive impose l'introduction dans notre droit, d'une part, du certificat de performance énergétique, d'autre part, d'une étude préalable de faisabilité par le maître d'ouvrage relative à l'approvisionnement en énergie.

a) Le certificat de performance énergétique

Le certificat de performance énergétique fera partie du document unique exigé lors de toute transaction immobilière, décrit dans la première partie. À ce titre, il sera soumis au même régime juridique que les autres diagnostics. Sa durée de validité sera de dix ans.

Il indiquera notamment la quantité d'énergie effectivement consommée ou estimée du bâtiment, la quantité de gaz carbonique émis et des normes de référence facilitant la comparaison. Il sera accompagné de recommandations destinées à réduire ces quantités d'énergie et d'émission de gaz carbonique. Il devra, en outre, être affiché dans les bâtiments de grande taille, occupés par les pouvoirs publics ou recevant du public.

b) L'étude de faisabilité préalable

Lors de la construction de bâtiments importants, le maître d'ouvrage devra respecter des exigences minimales en matière de performance énergétique et faire réaliser une étude préalable de faisabilité des diverses solutions d'approvisionnement en énergie, dont celles concernant les énergies renouvelables.

Enfin, les rénovations importantes de grands bâtiments devront conduire à une amélioration de la performance énergétique par le respect d'exigences minimales dans ce domaine.

La Commission a adopté l'article 26 sans modification.

Article 27

Simplification de la procédure de changement d'affectation des locaux

Cet article autorise le gouvernement à adapter et simplifier le régime juridique applicable aux changements d'affectation des locaux.

Ce dispositif, datant de 1945, trouve son origine dans la volonté de conserver un équilibre entre habitation et activité dans les centres-villes et de protéger le logement. Il est régi par l'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation. En vertu de cet article, la transformation des locaux d'habitation, des

locaux à usage professionnel ou administratifs et des hôtels, meublés, pensions de famille ou établissements similaires en un autre usage que l'habitation est subordonnée à une autorisation préfectorale motivée, après avis du maire.

Cette disposition s'applique aux communes suivantes : Paris ; celles situées dans un rayon de cinquante kilomètres à partir des anciennes fortifications de Paris ; les communes de plus de 10 000 habitants ; celles auxquelles elle est rendue applicable par décret.

Dans la pratique, elle n'est appliquée qu'à Paris et dans certaines communes des Hauts-de-Seine. Afin d'adapter la réglementation à la pratique, il est envisagé de conserver le caractère obligatoire de l'autorisation uniquement pour les communes de l'agglomération parisienne et de laisser aux autres communes la faculté d'appliquer cette procédure.

Cinquante ans de pratique et de jurisprudence ont mis en lumière de multiples difficultés d'interprétation et d'application de l'article précité. L'habilitation demandée par le Gouvernement, pour un délai de six mois, vise à clarifier le régime juridique du changement d'affectation sur trois points essentiels : la définition des différentes catégories d'affectation, la preuve de cette affectation et le caractère personnel de l'autorisation.

1. Un problème de définition

La notion de local à usage d'habitation fait l'objet d'une jurisprudence abondante qui s'interroge notamment sur la qualification des locaux en sous-sol, des logements de gardien ou des chambres de service. En outre, certaines catégories de locaux ne sont pas couvertes par les affectations existantes. La difficulté réside enfin dans l'imprécision des notions de « locaux administratifs » ou de « locaux professionnels ».

Ainsi la notion de local professionnel fait l'objet d'une divergence entre la Cour de cassation et l'administration. En effet, la Cour juge qu'elle s'applique au local où s'exerce régulièrement une profession, qu'elle soit ou non commerciale⁽⁴⁾⁽¹⁾. L'administration refuse de se soumettre à cette décision et considère pour sa part que cette notion s'entend uniquement des locaux utilisés par des professions libérales, la notion de locaux à usage dit « commercial » recouvrant l'ensemble des locaux n'entrant pas dans les catégories définies par le code de la construction et de l'habitation. Les personnes publiques ne sont, quant à elles, pas soumises au contrôle des changements d'affectation.

La solution envisagée par le Gouvernement serait la suppression de toutes les catégories intermédiaires précitées. On distinguerait uniquement les locaux à usage d'habitation et tous les autres. Cette solution impliquerait une véritable définition de la notion de locaux à usage d'habitation.

(2) *Cour de Cassation, troisième chambre civile, 20 décembre 1995, Cabinet ASPE c/ SARL Savoie Gascogne.*

(4) *Cour européenne des droits de l'homme, 14 septembre 1999, Serre contre France ; Conseil d'État, 14 février 1996, Maubleu ; Cour de cassation, première chambre civile, 7 avril 1999.*

2. La preuve de l'usage d'habitation

La preuve de l'usage d'habitation du local est complexe. L'administration exige, pour déterminer la qualification de local à usage dit « commercial », que le propriétaire prouve que le local est affecté à cet usage depuis 1945, prenant pour référence le fichier général des locaux à usage d'habitation, qui est une reprise des cartes d'alimentation établies pendant la seconde guerre mondiale. Elle considère, en outre, qu'une affectation à usage dit « commercial » pendant trente ans ne confère pas cette affectation à l'immeuble, refusant ainsi l'application d'une prescription acquisitive de commercialité alors que la propriété d'un immeuble s'acquiert par trente ans.

Or, les recherches depuis 1945 s'avèrent difficiles et la fiabilité du fichier de référence est loin d'être garantie. Le projet de réforme s'orienterait vers une date de référence plus rapprochée. L'usage d'habitation serait ainsi apprécié sur la base du fichier des propriétés bâties, révisé en 1970.

Il pourrait résulter de la combinaison des mesures évoquées la suppression du certificat d'affectation, institué par la loi n° 94-624 du 21 juillet 1994 relative à l'habitat, codifiée à l'article L. 631-7-2 du code précité. En vertu de cet article, « *sur requête de tout intéressé, le représentant de l'État dans le département délivre, après avis du maire et dans le délai de deux mois, un certificat indiquant si le local peut être régulièrement ou non affecté à l'usage mentionné dans la demande* ». Dès lors que les facteurs d'insécurité juridique sont supprimés par les réformes précitées, la raison d'être du certificat disparaît. Cette suppression ne recueille cependant pas l'approbation des partenaires concernés par ce dossier.

3. Le caractère personnel de l'autorisation

Depuis la loi n° 86-1291 du 23 décembre 1986 tendant à favoriser l'investissement locatif, l'accession à la propriété de logements sociaux et le développement de l'offre foncière, l'autorisation préfectorale est personnelle et incessible. Cela signifie que l'autorisation disparaît avec la vente du local par le titulaire de celle-ci. Le local doit alors, sauf nouvelle autorisation, être considéré comme un local à usage d'habitation.

Selon un mécanisme de compensation, l'administration peut subordonner discrétionnairement son autorisation de changement d'affectation à des engagements de reconstitution d'une surface habitable au moins équivalente. L'article L. 631-7 précité prévoit en effet que les membres d'une profession libérale réglementée qui rendent à l'habitation un local qui était devenu totalement ou partiellement professionnel peuvent être autorisés à transformer un autre local d'habitation en local professionnel pour une surface équivalente.

La compensation par réaffectation au logement de locaux professionnels, industriels ou commerciaux s'applique à Paris, dans les Hauts-de-Seine et dans les grandes agglomérations, sans aucun encadrement réglementaire.

Cette pratique fait l'objet de critiques portant, d'une part, sur l'absence de règles juridiques applicables à la compensation et, d'autre part, sur l'incompatibilité

du caractère personnel de l'autorisation et de l'exigence de compensation. Si le changement d'affectation des locaux a donné lieu à compensation, le caractère personnel de l'autorisation apparaît comme une contrainte supplémentaire. Dès lors qu'il n'y a pas eu d'évaporation de la superficie à usage d'habitation, la dérogation peut être attachée au local et acquérir un caractère réel.

Afin de remédier à cet inconvénient, le projet du Gouvernement consisterait à ne conserver un caractère personnel qu'aux autorisations n'ayant pas donné lieu à compensation.

La Commission a *adopté* l'article 27 sans modification.

Article 28

Modernisation de la profession de géomètre-expert

L'article 28 autorise le gouvernement à modifier la loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'ordre des géomètres-experts afin se conformer aux exigences européennes sur deux points : la reconnaissance des qualifications professionnelles, d'une part ; la procédure disciplinaire, d'autre part. La future ordonnance devra être prise dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi.

1. La transposition de la directive relative au système général de reconnaissance des qualifications professionnelles

La mise en œuvre du principe de libre circulation des travailleurs a conduit l'Union européenne à adopter un système général de reconnaissance des diplômes de l'enseignement supérieur, principe inscrit dans les directives 89/48/CE et 92/51/CE du Conseil des 21 décembre 1988 et 18 juin 1992.

Ce système, fondé sur le principe de reconnaissance mutuelle, s'applique à tout ressortissant d'un État membre de l'Union européenne voulant exercer une profession réglementée dans un État autre que celui où il a acquis ses qualifications professionnelles. Il permet à l'État d'accueil d'exiger, sous certaines conditions, des mesures de compensation de la part du demandeur, notamment lorsque la formation qu'il a reçue porte sur des matières substantiellement différentes de celles couvertes par le diplôme requis par l'État d'accueil.

Dans ce cadre, la directive 2001/19/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2001 – modifiant les directives 89/48/CEE et 92/51/CEE du Conseil concernant le système général de reconnaissance des qualifications professionnelles, et les directives 77/452/CEE, 77/453/CEE, 78/686/CEE, 78/687/CEE, 78/1026/CEE, 78/1027/CEE, 80/154/CEE, 80/155/CEE, 85/384/CEE, 85/432/CEE, 85/433/CEE et 93/16/CEE du Conseil concernant les professions d'infirmier responsable des soins généraux, de praticien de l'art dentaire, de vétérinaire, de sage-femme, d'architecte, de pharmacien et de médecin – introduit la notion de formation réglementée. Elle oblige l'État membre d'accueil à examiner si l'expérience professionnelle acquise par le demandeur après l'obtention du ou des titres dont il fait état couvre les matières requises.

La transposition de cette directive dans notre droit, qui devait intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 2003, implique de modifier l'article 3 de la loi n° 46-492 du 7 mai 1946, dont la rédaction actuelle met en œuvre le système général de reconnaissance des diplômes.

En vertu de cet article, nul ne peut porter le titre de géomètre-expert ni en exercer la profession sans être inscrit au tableau de l'ordre. Pour être inscrit à ce tableau, les conditions habituelles d'accès aux professions réglementées (nationalité, moralité, âge) doivent être remplies. La condition de diplôme se traduit, pour les ressortissants de la Communauté européenne, par l'exigence d'une reconnaissance de qualification par l'autorité administrative.

La procédure de reconnaissance de qualification est déterminée par les articles 7 à 15 du décret n° 96-478 du 31 mai 1996 portant règlement de la profession de géomètre-expert et code des devoirs professionnels. Les candidats doivent adresser une demande au ministre chargé de l'architecture, qui statue après avis de la commission chargée de rendre un avis motivé sur les demandes de reconnaissance de qualification. L'avis de la commission porte sur le respect des conditions de diplôme énumérées à l'article 3 de la loi du 7 mai 1946 précitée. Elle procède ainsi à une comparaison entre la formation requise en France pour exercer la profession de géomètre-expert et celle reçue par le demandeur dans son État d'origine ou son État de provenance. La décision ministérielle, selon le cas, reconnaît la qualification, refuse de la reconnaître ou décide que le demandeur devra accomplir un stage d'adaptation ou se soumettre à une épreuve d'aptitude.

La transposition de la directive imposera donc de modifier l'article 3 de la loi et les articles correspondants du décret afin de prendre en compte, lors de l'examen de la reconnaissance de qualification, l'expérience acquise après l'obtention d'un diplôme réglementé.

2. La procédure disciplinaire

L'article 6§1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales pose les principes de l'impartialité et de l'indépendance du tribunal. Les jurisprudences européenne et nationale ont reconnu que ce principe s'appliquait aux juridictions disciplinaires ⁽⁴⁾.

L'article 11 de la loi du 7 mai 1946 précitée prévoit, dans son troisième alinéa, que le commissaire du gouvernement « *reçoit ses instructions de chacun des ministres intéressés* » et, dans son quatrième alinéa, qu'il « *participe avec voix délibérative aux séances du conseil supérieur siégeant en formation disciplinaire* ».

La combinaison de ces deux dispositions est incompatible avec les principes édictés par l'article 6 § 1 précité. L'impartialité du tribunal ne peut être garantie si le commissaire du gouvernement se prononce lors de l'audience disciplinaire en ayant reçu des instructions du Gouvernement.

(2) Décret n°74-1055 du 11 décembre 1974 relatif aux sanctions applicables en cas de violation des dispositions d'accords interprofessionnels intervenus au sein de l'organisation interprofessionnelle laitière et ayant fait l'objet d'un arrêté d'homologation, décrets n°97-1319 du 30 décembre 1997 et n°2000-1347 du 28 décembre 2000 pris en application de la loi sur le paiement du lait selon sa composition et sa qualité pris dans les secteurs des laits de vache et de chèvre.

Il serait donc nécessaire de supprimer les instructions du Gouvernement dans le cas où le commissaire siège au sein de l'instance disciplinaire.

La Commission a *adopté* un amendement corrigeant une erreur de référence (**amendement n° 20**), puis *adopté* l'article 28 ainsi modifié.

Article 29

Harmonisation de l'accès à la profession de transporteur et adaptation de la procédure d'approbation des contrats types

Le présent article habilite le Gouvernement à prendre, par ordonnance, deux catégories de mesures dans le domaine du transport routier : la première consiste à modifier le régime de reconnaissance de la capacité professionnelle exigée pour l'accès aux professions de transporteur public de voyageurs, de transporteur public de marchandises, de commissionnaire de transport et de loueur de véhicules industriels ; la seconde vise à simplifier les procédures d'établissement des contrats types de transport public de marchandises.

1. L'accès à la profession de transporteur

La loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI), dans son article 8, subordonne l'exercice des professions de transporteur public de marchandises, de déménageur, de loueur de véhicules industriels destinés au transport, de commissionnaire de transport et d'auxiliaire de transport, à des conditions d'honorabilité professionnelle, de capacité financière et de capacité professionnelle ainsi qu'à l'inscription à un registre tenu par les autorités de l'État, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.

Les conditions d'accès à la profession et d'inscription au registre des transporteurs sont précisées par les décrets n° 85-891 du 16 août 1985 relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes, n° 90-200 du 5 mars 1990 relatif à l'exercice de la profession de commissionnaire de transport et n° 99-752 du 30 août 1999 relatif aux transports routiers de marchandises. Dans l'état du droit, il existe trois voies d'accès à la profession de transporteur : l'examen, l'expérience professionnelle et les diplômes.

En premier lieu, l'attestation de capacité professionnelle est délivrée par le préfet de région aux personnes ayant satisfait à un examen écrit de capacité professionnelle. Un jury présidé par le préfet de région est constitué à cet effet. L'examen doit permettre l'évaluation des connaissances des candidats en matière de droit civil, de droit commercial, de droit social, de droit fiscal, de gestion commerciale et financière de l'entreprise, d'accès au marché, de normes et d'exploitation techniques, de sécurité routière. En deuxième lieu, sont dispensées de cet examen les personnes qui justifient d'une expérience pratique d'au moins cinq ans dans une entreprise de transport à un niveau de direction, sous réserve qu'elles n'aient pas cessé cette activité depuis plus de trois ans, et qui satisfont à un contrôle de cette expérience devant une commission présidée par le préfet de région. En troisième lieu, sont également dispensées de l'examen les personnes titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur ou de l'enseignement technique qui implique

une bonne connaissance dans les mêmes matières que celles prévues ci-dessus pour l'examen.

La directive 96/26/CE du Conseil du 29 avril 1996 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, modifiée par la directive 98/76/CE du 1^{er} octobre 1998 dispose, que la capacité professionnelle exige l'organisation d'un examen écrit obligatoire. Mais elle considère que, en ce qui concerne la condition de capacité professionnelle, il apparaît indiqué de prévoir que le candidat transporteur par route acquiert cette capacité par la réussite à un examen écrit, mais que les États membres peuvent dispenser le candidat transporteur de cet examen s'il justifie d'une expérience pratique suffisante, estimée à au moins cinq ans dans le 4^o de l'article 3 de la directive. L'accès à la profession de commissionnaire a repris le même dispositif que celui mis en place pour le transport des marchandises ou des voyageurs.

Dans un souci à la fois de simplification administrative et d'harmonisation des pratiques de la France avec celles de ses partenaires européens, notamment la Grande-Bretagne, la Belgique et les Pays-Bas, qui ont fait le choix d'une délégation totale ou partielle du dispositif de gestion de la capacité professionnelle, une réflexion a été engagée avec les organisations professionnelles du secteur, qui pourrait aboutir, sur le fondement du présent article, à des modifications législatives permettant de leur confier la délivrance et le suivi des conditions relatives à la capacité professionnelle. L'organisme professionnel qui serait créé sera mieux à même de juger des connaissances que les responsables d'entreprise doivent avoir pour exercer la profession. L'État pourra alors se concentrer sur ses missions de régulateur et de contrôle.

2. Les procédures d'établissement des contrats types de transport public de marchandises

Le transporteur et son client peuvent choisir soit de définir leur relation par un contrat devant respecter certaines prescriptions minimales, soit d'utiliser des contrats types définis par voie réglementaire.

Ainsi, la LOTI, dans son article 8, dispose que tout contrat de transport public de marchandises doit comporter des clauses précisant la nature et l'objet du transport, les modalités d'exécution du service en ce qui concerne le transport proprement dit et les conditions d'enlèvement et de livraison des objets transportés, les obligations respectives de l'expéditeur, du commissionnaire, du transporteur, du déménageur et du destinataire, et le prix du transport ainsi que celui des prestations accessoires prévues. Le contrat de commission de transport doit faire l'objet de dispositions identiques. À défaut de convention écrite définissant les rapports entre les parties au contrat sur les matières mentionnées à l'alinéa précédent, les clauses de contrats types s'appliquent de plein droit. Ces contrats types sont établis par décret, après avis des organismes professionnels concernés et du conseil national des transports.

L'article 34 de la même loi précise que tout contrat de location d'un véhicule industriel avec conducteur doit comporter des clauses précisant les obligations respectives des parties dans les conditions d'emploi du conducteur et dans l'exécution des opérations de transport et qu'à défaut de convention écrite définissant les rapports entre les parties au contrat, les clauses d'un contrat type, établis dans les mêmes conditions que les contrats types de l'article 8, s'appliquent de plein droit. Ce contrat type a été défini par le décret n° 2002-566 du 17 avril 2002 portant approbation du contrat type de location d'un véhicule industriel avec conducteur pour le transport routier de marchandises.

En revanche, le Conseil d'État, dans sa décision du 3 octobre 2003, a annulé le décret n° 2001-657 du 19 juillet 2001 portant approbation du contrat type applicable aux transports routiers publics de marchandises exécutés par des sous-traitants, pris pour l'application de l'article 8 de la LOTI, au motif que ce décret, édicté après avis du conseil national des transports, et au terme des travaux d'un groupe de travail constitué à cette fin au sein du conseil, n'avait pas fait l'objet d'une consultation préalable des organismes professionnels concernés. Le moyen que les organismes professionnels, membres du conseil national, ont été appelés à participer au groupe de travail créé en son sein a été jugé inopérant.

Or, la multiplication d'organismes dans le secteur du transport, rend difficile de cerner les organismes concernés dont les avis doivent impérativement être recueillis. Cette situation fragilise la procédure d'établissement des contrats types. En conséquence, il est proposé de modifier la rédaction des articles 8 et 34 de la LOTI pour supprimer la consultation des organismes concernés dans la mesure où ceux-ci s'expriment dans le cadre du conseil national des transports.

La Commission a *adopté* l'article 29 sans modification.

Article 30

Diverses mesures de simplification concernant les animaux

Les articles 30 à 33 forment le second volet de mesures de simplification proposées par le ministère de l'agriculture. Nombreuses – vingt-deux dispositions à simplifier –, elles souffrent toutefois du manque d'ambition relevé par le COSA, qui a expressément pointé ce département ministériel dans le rapport qu'il a rendu sur ce deuxième projet de loi d'habilitation. Ce comité a ainsi noté « *l'insuffisance des mesures présentées par certains autres [ministères], comme la majeure partie des propositions du ministère de l'agriculture, trop ponctuelles et marginales* ». À la décharge de ce ministère, il faut rappeler que les mesures législatives ne représentent qu'une minorité des dispositions prises en vue de la simplification et que, du fait d'une politique agricole entièrement dépendante des normes communautaires, le champ d'action en matière de simplification est assez restreint.

En dépit de ces limites, ce ministère a néanmoins mis en place un dispositif de simplification ambitieux, dont porte trace la charte de la simplification qu'il a édictée au mois de juillet 2003. Celle-ci témoigne d'un constat lucide sur le droit mis en œuvre par ce ministère : « *complexité mal vécue par les usagers [qui] tend à réduire l'efficacité et la lisibilité des mesures (...) [et] entraîne des risques*

d'erreurs, au détriment des usagers, et accroît l'insécurité juridique que ces réglementations voulaient justement éviter. »

Témoin de cette complexité tout autant qu'emblématique d'une approche « patchwork » de la simplification, l'article 30 regroupe diverses mesures concernant les animaux.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 30

1. Moderniser et simplifier les dispositions relatives aux abattoirs
2. Renforcer le contrôle du respect de certains accords interprofessionnels laitiers et adapter les sanctions des manquements à la réglementation relative aux quotas laitiers
3. Alléger le régime d'autorisation des centres d'insémination artificielle et des centres de transfert des embryons, en ce qui concerne les équidés, les ovins et les porcins
4. Attribuer aux Haras nationaux la compétence de l'enregistrement des détenteurs d'équidés
5. Simplifier et moderniser les dispositions relatives aux colombiers et à la colombophilie civile
6. Simplifier et adapter les règles applicables à la lutte contre les maladies animales et à l'élaboration de la nomenclature des maladies réputées contagieuses

1. Les dispositions relatives aux abattoirs

En matière d'abattoirs, la France se caractérise par une longue tradition d'intervention de l'État et des collectivités territoriales : préoccupations de santé publique et d'emplois se sont conjuguées pour conduire à la création d'un réseau d'abattoirs qui a connu, à partir des années 1960, une politique importante de modernisation et de concentration. C'est sous la forme d'une planification stricte, qui s'est traduite par une législation contraignante, que l'État a entrepris ce vaste chantier, l'objectif principal de ce plan étant la suppression des tueries particulières. C'est d'ailleurs toujours une loi n° 65-543 du 8 juillet 1965 relative aux conditions nécessaires à la modernisation du marché de la viande qui forme encore aujourd'hui le fondement législatif des articles du code rural régissant le fonctionnement des abattoirs publics et privés.

Dans son rapport public de 1990, la Cour des comptes avait relevé le caractère souvent décevant des résultats de la politique de modernisation des abattoirs publics entreprise depuis 1960. En 1996, à travers une enquête sur les abattoirs publics de son ressort, la chambre régionale des comptes d'Aquitaine avait également constaté la faiblesse des progrès réalisés depuis lors et remarqué la persistance d'une sous-exploitation de la plupart de ces installations, ainsi que leur insuffisante rationalisation. Du souci louable de fermer les tueries particulières, on est passé à une surcapacité des abattoirs publics, coûteuse pour les collectivités.

Les mesures de simplification proposées, qui visent à préciser les modalités de gestion du plan d'équipement en abattoirs dans un article unique, sont donc bienvenues.

a) Une législation obsolète sur de nombreux points

Les abattoirs sont régis par les articles L. 654-2 à L. 654-20 du code rural. Or, un certain nombre de ces dispositions ne sont plus d'actualité. À l'évidence, les modifications de normes sanitaires ainsi que les évolutions du droit communautaire justifient pleinement une évolution de ce régime qui souffre de trois insuffisances : sur la forme, la gestion du plan d'équipement fait l'objet de dispositions dispersées ; sur le fond, le code rural fonde ces modalités de gestion sur des critères complexes, qui, de surcroît, ne correspondent plus à la situation économique actuelle.

Ainsi, l'article L. 654-5, qui fait obligation aux collectivités publiques propriétaires d'abattoirs construits avec l'aide financière de l'État de mettre leurs installations à la disposition de groupements d'éleveurs, dans des conditions qui sont fixées par arrêté du ministre de l'agriculture et du ministre de l'intérieur, n'a jamais fait l'objet d'un arrêté d'application. De surcroît, depuis l'intervention du décret n° 99-370 du 7 mai 1999 relatif à la taxe d'usage et à l'exploitation des abattoirs publics, qui fixe les prestations obligatoires des abattoirs publics, le service des abattoirs publics est ouvert à tous les usagers : en effet, aux termes de ce décret, l'exploitant d'un abattoir public inscrit au plan d'équipement est tenu d'assurer, outre l'abattage proprement dit, un certain nombre de prestations, qui vont de la réception des animaux après leur déchargement à l'isolement des animaux malades ou suspects et à leur abattage et ses opérations connexes ou à la pesée des carcasses, par exemple.

De même, l'article L. 654-10, qui donne la possibilité à l'État de se substituer à une collectivité locale ou à un groupement de collectivités locales lorsque ceux-ci, pour l'application du plan d'équipement en abattoirs, décident de ne pas prendre en charge la création ou la modernisation d'un abattoir public, n'a jamais été appliqué, l'État n'ayant aucune vocation à remplir ce genre de missions.

Plus obsolètes encore au vu de la situation de surcapacité évoquée précédemment, les articles L. 654-13 et 14 régissent les conditions d'octroi d'aides financières de l'État pour la construction ou la modernisation d'abattoirs publics. La mise en place d'un réseau d'abattoirs conformes aux normes sanitaires, nécessaire en 1965 pour faire disparaître les tueries, étant achevée depuis longtemps et ayant conduit à des équipements surdimensionnés et sous-exploités, ces articles n'ont manifestement plus leur place dans le code rural. En outre, le financement par l'État des investissements des abattoirs publics passe désormais par des aides au titre du FEOGA.

Enfin, la notion de périmètre autour d'un abattoir évoquée à l'article L. 654-15, est obsolète, les animaux étant maintenant abattus dans les zones de production, et non de consommation. Par ailleurs, le maintien d'abattoirs dérogoratoires, n'entrant pas dans le cadre du plan d'équipement, soit en raison de leurs conditions d'implantation (par exemple, régions d'accès difficile ou aires particulières de production), soit lorsque leur maintien répond à une nécessité économique régionale caractérisée, ne peut plus être admis, la mise aux normes sanitaires européennes de tous les abattoirs étant obligatoire depuis le 1^{er} janvier 1996.

b) Une modernisation nécessaire

L'habilitation demandée par le Gouvernement vise à renvoyer les modalités de gestion du plan d'équipement en abattoirs, en vue d'une implantation rationnelle des abattoirs, à un article unique, qui renverrait lui-même à un décret d'application. Selon les éléments d'information recueillis par le rapporteur, le projet d'ordonnance afférent est déjà bien avancé.

Trois volets d'action sont envisagés afin d'accroître la lisibilité et l'adaptation des critères d'examen des demandes d'inscription au plan d'équipement en abattoirs au contexte économique de la filière viande :

— l'abrogation des articles L. 654-5, L. 654-10, L. 654-13, L. 654-14 et L. 654-15 du code rural ;

— la modification de l'article L. 654-2, en vue de permettre de remédier aux déséquilibres du plan d'équipement. Ainsi, l'ouverture de tout abattoir de viande de boucherie, et non plus seulement des abattoirs privés de type industriel, serait liée à son inscription au plan d'équipement, tandis qu'il reviendrait à un arrêté interministériel, de décider de toute inscription, radiation et privatisation des abattoirs du plan d'équipement ;

— afin d'assouplir la gestion des abattoirs publics existants, les modalités de délégation de service public seraient étendues au-delà de la concession et de l'affermage, seuls autorisés par l'article L. 654-8. Désormais, toute modalité de délégation de service public serait permise.

2. La réglementation relative aux quotas laitiers et aux accords interprofessionnels laitiers

Le 2° de l'article 30 prévoit deux mesures de simplification concernant la réglementation de la profession laitière.

a) L'adaptation des sanctions aux manquements à la réglementation relative aux quotas laitiers : une nécessité communautaire et constitutionnelle

À l'instar d'un certain nombre de dispositions du présent projet de loi, la présente mesure vise à rétablir la proportionnalité d'une sanction, nécessité constitutionnelle et, en l'occurrence, communautaire également.

En effet, le règlement (CE) n° 1392/2001 du 9 juillet 2001 portant modalités d'application du règlement (CEE) n° 3950/92 du Conseil établissant un prélèvement supplémentaire dans le secteur du lait et des produits laitiers prévoit, en son article 13 § 3, un retrait de l'agrément délivré aux acheteurs de lait dans un certain nombre de cas : absence de pièces justifiant de la qualité de commerçant et de possibilité de consultation des pièces permettant d'apprécier les modalités de fonctionnement qu'il met en place pour remplir ses obligations d'acheteur agréé, absence de transmission des déclarations de collecte et de teneur en matière grasse, etc. Toutefois, le règlement fait obligation aux États membres de prévoir une

sanction alternative au retrait de l'agrément, en l'occurrence, « *le paiement d'une somme proportionnelle au volume de lait concerné et à la gravité de l'irrégularité* ». Par ailleurs, dans le cas spécifique des déclarations inexacts, ce même règlement prévoit en son article 6 § 3 que « *si le producteur a fourni une déclaration incorrecte, l'État membre impose le paiement d'une somme proportionnelle à la quantité de lait concernée et à la gravité de l'irrégularité, au maximum égale au prélèvement théorique applicable à la quantité de lait résultant de la correction appliquée* ».

Or, la réglementation nationale relative aux quotas laitiers, en application des dispositions figurant dans le règlement (CE) n° 1392/2001 ne prévoit, dans ces cas de figure, que le retrait d'agrément. Ainsi, le décret n° 2002-1001 du 16 juillet 2002 relatif à la maîtrise de la production de lait de vache prévoit, conformément aux dispositions du règlement précité, un retrait de l'agrément dans les cas susvisés. Cependant, en violation avec la réglementation européenne, l'article L. 654-32 du code rural, qui traite des amendes administratives prononcées par le directeur de l'office national interprofessionnel du lait et des produits laitiers (ONILAIT) à l'encontre des acheteurs de lait, ne prévoit pas la possibilité d'amende dans les hypothèses visées par le règlement communautaire.

Outre que ce dispositif pourrait faire l'objet de vives critiques de la part des instances de contrôles nationales ou communautaires, il présente l'inconvénient de toute mesure disproportionnée : il n'est jamais appliqué, en sorte qu'*in fine*, alors que la lettre du droit est très sévère, la pratique est laxiste.

L'habilitation demandée par le Gouvernement vise à compléter le régime de sanctions à l'encontre des acheteurs de lait qui ne remplissent pas leurs obligations, au-delà du seul retrait d'agrément.

Techniquement, elle conduirait à modifier l'article L. 654-32 du code rural, en vue d'ajouter, dans la liste des manquements passibles d'une amende administrative prononcée par le directeur de l'ONILAIT, les éléments décrits dans l'article 13 § 3 du règlement communautaire. Cette sanction proportionnelle permettrait à la fois d'appliquer pleinement le droit communautaire et, pour les acheteurs de lait, d'être sanctionnés sur la base d'un dispositif d'amendes administratives qui ne remettraient pas en cause le bon fonctionnement de leur structure.

b) Le renforcement du contrôle du respect de certains accords interprofessionnels laitiers

Sous réserve de leur homologation par les ministres de l'agriculture et de l'économie, les accords interprofessionnels laitiers sont identiques pour tous les producteurs et transformateurs de la zone concernée. Notamment, en vertu de l'article L. 632-12 du code rural, « *tout contrat de fourniture de lait entre producteurs et transformateurs doit être conforme aux accords conclus, à peine de nullité pouvant être prononcée, notamment à la demande de l'organisation interprofessionnelle, et sans préjudice des sanctions qui peuvent être prévues* ».

Le non-respect des règles relatives à la production et à la vente de lait, telles qu'elles sont définies aux articles L. 654-28 à L. 654-30 du même code, est, de fait, passible de sanctions pénales, en vertu de l'article L. 671-12 qui renvoie à des décrets en Conseil d'État la fixation des sanctions applicables. Ces sanctions sont précisées dans des décrets d'application⁽²⁾, désormais codifiés sous les articles R. 671-2, R. 671-10 et R. 671-12 du code rural. Or, il n'existe pas de liste des agents habilités à constater ces infractions, en sorte que la seule possibilité ouverte aux autorités publiques ayant rendu ces accords obligatoires consiste à saisir le procureur de la République, en application de l'article 40 du code de procédure pénale, des infractions graves dont elles ont connaissance. Assurément, cette seule procédure ne permet pas un contrôle sain du respect des règles prévues dans les accords au regard des sanctions pénales prévues.

Afin de permettre un meilleur respect des règles inscrites dans les accords interprofessionnels laitiers pouvant faire l'objet de sanctions pénales, le Gouvernement demande à être habilité à établir une liste des agents habilités à constater ces infractions

La détermination de ce type de liste relevant de l'ordre législatif, il est envisagé d'insérer, dans l'actuel au titre VII du livre VI du code rural, qui contient un certain nombre de dispositions pénales, une disposition permettant que les infractions concernant les sanctions pénales prévues à l'article R. 671-2 du code rural, ainsi que celles prévues dans le cadre du paiement du lait selon sa composition et sa qualité pour les laits de vache, de chèvre et de brebis, puissent être constatées, au-delà des seuls officiers et agents de police judiciaire énumérés aux articles 16 et 20 du code de procédure pénale, par les agents désignés par le ministre chargé de l'agriculture et assermentés à cet effet, ainsi que, éventuellement, par les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes.

3. Les centres d'insémination artificielle et de transfert des embryons

a) L'agrément des centres d'insémination artificielle et des centres de transfert embryonnaire pour le secteur équin

Si la loi sur l'élevage n° 66-1005 du 28 décembre 1966 a été partiellement étendue aux équidés, les articles du code rural relatifs à l'encadrement des centres d'insémination artificielle ne s'appliquent pas à cette espèce. Ainsi, aux termes de l'article L. 653-1 de ce code, qui définit le champ d'application du chapitre relatif à l'organisation de l'élevage, dans lequel figurent les dispositions touchant à l'amélioration génétique du cheptel, seule « *l'amélioration de la qualité et des conditions d'exploitation du cheptel bovin, ovin et caprin* » est visée.

En l'absence de base légale, des textes réglementaires ont cependant été publiés, qui régissent les centres d'insémination artificielle et les centres de transfert équin. D'ailleurs, « *la conservation et l'amélioration des races pour assurer une régulation économique et génétique prenant en compte les intérêts à long terme de la filière* » figurent au nombre des missions dévolues aux Haras nationaux, en vertu de l'article R. 653-155 du code rural.

L'adoption de dispositions législatives est donc nécessaire : outre qu'il importe de remédier au plus vite au défaut de base légale, le dispositif applicable aux équidés ne saurait être exactement parallèle à celui qui existe pour les autres espèces. Notamment, le monopole territorial des centres de mise en place de la semence, prévu à l'article L. 653-7, n'est pas adapté à la race équine – pas plus qu'il ne l'est, d'ailleurs, aux porcins et ovins comme le montre la mesure suivante. De même, l'autorisation ministérielle nécessaire à l'exploitation d'un centre d'insémination est soumise à l'avis de la commission nationale d'amélioration génétique, en vertu de l'article L. 653-5 de ce code ; or, cette commission n'intervient pas dans le secteur équin.

Il conviendrait donc d'insérer une disposition spécifique aux équidés dans cette section relative à l'amélioration génétique du cheptel, à la suite des articles L. 653-5 et L. 653-6 qui régissent les centres d'insémination pour les autres espèces.

b) La mise en adéquation du droit et de la pratique en matière d'insémination artificielle pour les secteurs ovins et porcins

Outre qu'elles ne sont pas applicables aux équidés, les dispositions des articles du code rural relatives à l'amélioration génétique du cheptel bovin, caprin, ovins et porcins, sont partiellement obsolètes.

En premier lieu, le conseil supérieur de l'élevage mentionné à l'article L. 653-14, dont le rôle et la composition sont définis par le décret n° 68-19 du 9 janvier 1968, ne se réunit plus depuis vingt ans. D'ailleurs, les avis obligatoires de cet organisme sur l'agrément des établissements de l'élevage, prévus par l'article L. 653-11, ont été supprimés par la loi n° 2001-6 du 4 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire en matière de santé des animaux et de qualité sanitaire des denrées d'origine animale et modifiant le code rural.

En second lieu, l'exclusivité territoriale dont jouissent les coopératives de mise en place de la semence bovine, en contrepartie de l'effort de testage qui leur est demandé, n'a jamais été appliquée aux autres espèces. Si cette mesure est actuellement à l'étude pour l'espèce caprine, il est d'ores et déjà acquis qu'elle n'est pas pertinente pour les ovins et les porcins :

— l'insémination ovine est réalisée en frais, avec une production limitée à trois cents doses par bélier. Aujourd'hui, les centres de mise en place ovins sont autorisés par race, sans qu'aucune zone d'exclusivité n'ait été définie. Définir ces zones obligerait les centres d'insémination ovins à posséder plusieurs béliers autorisés pour chaque race susceptible d'être utilisée dans la zone, ce qui est matériellement impossible ;

— pour l'espèce porcine, l'insémination artificielle est uniquement réalisée par les éleveurs, qui se sont affranchis *de facto* des centres de mise en place.

L'habilitation demandée par le Gouvernement vise, outre la suppression de l'article L. 653-14 du code rural précité, à modifier l'article L. 653-7, afin de limiter

le principe du monopole territorial de chaque centre de mise en place de la semence aux bovins, voire aux caprins si l'étude actuellement conduite conclut en ce sens.

4. L'attribution aux Haras nationaux de l'enregistrement des détenteurs d'équidés

Royaux, puis impériaux, les haras nationaux sont l'une des plus anciennes administrations françaises. Créés par Colbert en 1665, supprimés en 1790, ils furent rétablis en 1806 par Napoléon. Après avoir eu une vocation essentiellement militaire, ils représentent aujourd'hui l'élément reliant entre eux les trois volets du secteur hippique que sont l'élevage, les courses et l'équitation.

Service du ministère de l'agriculture, les haras nationaux sont devenus, depuis la réforme de leur statut par le décret n° 99-556 du 2 juillet 1999, un établissement public à caractère administratif, placé sous la tutelle du ministre de l'agriculture et dénommé « Les Haras nationaux ». Ils ont, aux termes de ce décret, codifié aux articles R. 653-154 à R. 653-169 du code rural, pour mission de promouvoir et de développer l'élevage des équidés et les activités liées au cheval, en partenariat avec les organisations socioprofessionnelles, les collectivités locales et les associations. Aussi les Haras nationaux participent-ils à :

— la définition et la mise en œuvre de la politique d'orientation de l'élevage des équidés ;

— la protection des équidés, la conservation et l'amélioration des races ;

— l'identification des équidés et la tenue du fichier central des équidés immatriculés ;

— l'identification et au contrôle des établissements ouverts au public pour l'utilisation des équidés ;

— la collecte et au traitement des informations économiques sur les marchés et les métiers du cheval et autres équidés ;

— la mise en valeur et promotion des produits, et au développement des techniques et des pratiques sportives ;

— la définition et la mise en œuvre des grandes orientations de recherche et de développement ainsi qu'aux programmes menés en coopération avec d'autres ministères ou organismes ;

— la mise en place de partenariats locaux.

Toutes les conséquences de l'évolution du statut des haras nationaux n'ont pas été tirées dans les dispositions législatives en vigueur. Notamment, l'article L. 234-1 du code rural impose aux détenteurs professionnels d'animaux, dont la chair ou les produits doivent être livrés au public en vue de la consommation, de déclarer leur élevage au préfet.

Cette disposition est mal adaptée à l'espèce équine. D'une part, en effet, les Haras nationaux ont désormais une mission, pour le compte de l'État, d'identification des équidés et de tenue du fichier central des équidés. Ainsi, en vertu de l'article L. 214-9 du code rural, « *chaque propriétaire est tenu de faire identifier les équidés qu'il détient par toute personne habilitée à cet effet par le ministre chargé de l'agriculture, selon tout procédé agréé par le ministre chargé de l'agriculture. (...) Les changements de propriété doivent être déclarés.* » D'autre part, au regard de l'organisation de la filière équine, qui regroupe plus d'amateurs que de professionnels, la limitation de l'obligation de déclaration aux détenteurs professionnels a d'autant moins de raison d'être que l'identification obligatoire des équidés auprès des haras nationaux concerne tous les animaux, quel que soit le statut de son détenteur ou de son propriétaire.

Sur ce fondement, le Gouvernement demande à être habilité à confier, par dérogation, l'enregistrement des détenteurs d'équidés à l'établissement public des Haras nationaux. Une telle mesure devrait permettre d'assurer une réelle traçabilité dans la filière équine (identification des animaux, de leur lieu de naissance et de détention), dans un but de santé vétérinaire et de santé publique.

De manière plus ponctuelle, la présente habilitation permettra de procéder aux modifications rédactionnelles nécessaires dans le code rural, l'article L. 243-2 faisant encore référence au « *service des haras nationaux* » et l'article L. 214-9 précité faisant référence à la compétence du ministre chargé de l'agriculture en matière de délivrance des numéros d'identification aux propriétaires d'équidés déclarés. En conformité avec la création de l'établissement public, cette modification rendra possible la déconcentration de l'habilitation à l'identification équine.

5. Les dispositions relatives aux colombiers et à la colombophilie civile

« Peut-être a-t-on trop développé les transmissions électriques. Elles ont été coupées. Peut-être avons-nous renoncé trop vite aux colombophiles et aux pigeons voyageurs. Peut-être faudrait-il disposer à l'arrière d'un pigeonnier grâce auquel le Grand Quartier général resterait en communication permanente. » Ces paroles étonnantes attribuées au Maréchal Pétain, qui auraient été prononcées au cours d'une conversation avec le Président Albert Lebrun qui souhaitait connaître l'analyse d'un vieux militaire sur la débâcle⁽¹⁾, témoignent néanmoins de la dimension stratégique longtemps attribuée à la colombophilie et du rôle important qu'ont joué les pigeons voyageurs dans l'histoire militaire française, d'ailleurs retracée au musée de la colombophilie implanté au Mont Valérien. Qui se souvient, par exemple, du « Vaillant », ce pigeon voyageur qui fut le seul à recevoir une citation à l'ordre de l'armée pour le rôle qu'il joua durant la bataille de Verdun, le 4 juin 1916 ?

C'est précisément en raison du rôle stratégique longtemps reconnu par l'armée aux pigeons voyageurs que la colombophilie a toujours fait l'objet d'un encadrement législatif très strict, cette activité étant, jusqu'en 1994, placée sous la tutelle du ministère de la défense.

(1) Citées par Michel Tournier dans *Le Roi des aulnes*.

La loi n° 94-508 du 23 juin 1994 relative à la colombophilie a cependant pris acte de la démilitarisation de cette activité. Elle se contente, en effet, de rendre obligatoire l'adhésion à une association colombophile de toute personne possédant des pigeons voyageurs en colombier, faisant le commerce de pigeons voyageurs ou recevant à titre permanent ou transitoire des pigeons voyageurs. Elle précise également le rôle des associations colombophiles, qui ont obligation d'adopter des statuts conformes à des dispositions définies par décret en Conseil d'État relatives à la tenue des colombiers, à l'immatriculation et au recensement des pigeons voyageurs ainsi qu'aux conditions dans lesquelles il peut être procédé à leur lâcher. De même, elles doivent obligatoirement être affiliées à la fédération nationale de colombophile, dont les statuts sont approuvés par décret en Conseil d'État. Le décret n° 95-1305 du 18 décembre 1995 prévoit ainsi, notamment, un agrément du président de la fédération colombophile française par le ministre de l'intérieur. La loi de 1994 précitée régit enfin l'importation et l'exportation des pigeons voyageurs en cas de circonstances graves touchant à l'ordre public.

Cette loi a été entièrement codifiée aux articles L. 212-2, alinéa 2, L. 212-3 à L. 212-5 et L. 212-8 du code rural. Cette section du code réglementant la colombophilie civile contient en outre deux dispositions, autorisant, pour la première, les propriétaires et fermiers à tuer et à s'approprier les pigeons pendant le temps de clôture des colombiers (article L. 212-1) et, pour la seconde, confiant au préfet la compétence pour déterminer, chaque année, l'époque de l'ouverture et de la clôture des colombiers, les colombiers de pigeons voyageurs restant ouverts pendant la période de clôture annuelle des colombiers (article L. 212-2).

À l'évidence, les reliquats législatifs qui portent la trace de l'époque révolue de la militarisation de la colombophilie n'ont aucune raison de subsister dans l'ordre juridique. Notamment, la possibilité laissée par l'article L. 212-5 aux préfets, en cas de crise, de reprendre le contrôle ou de réquisitionner les élevages de pigeons voyageurs, n'a plus de portée. De même, l'approbation des statuts de la fédération de colombophile par décret en Conseil d'État n'a plus lieu d'être.

Par conséquent, afin de desserrer le carcan réglementaire qui pèse inutilement sur les 22 000 colombophiles français, regroupés dans 900 associations et sur les 700 000 jeunes pigeons bagués chaque année – sachant que 500 000 pigeons voyageurs traversent la France en tous sens chaque week-end –, le Gouvernement demande une habilitation pour simplifier et moderniser les dispositions relatives aux colombiers et à la colombophilie civile. Il s'agirait d'abroger la loi de 1994 précitée et, dans le code rural, de toiletter les dispositions obsolètes sur les colombiers, ainsi que d'alléger la tutelle de l'État sur l'organisation de la fédération nationale de colombophilie afin qu'elle s'administre librement.

6. Les règles applicables à la lutte contre les maladies animales et les maladies réputées contagieuses

Les mesures de lutte contre les maladies des animaux, sujet dont les années récentes ont montré le caractère particulièrement sensible, font l'objet d'une présentation peu rationnelle dans le code rural. Par exemple, alors que le cas de la

peste bovine est traité à l'article L. 223-25 de ce code, la peste équine est réglementée par un décret n° 96-24 du 11 janvier 1996.

Par ailleurs, les dispositions concernant la nomenclature des maladies réputées contagieuses sont assez peu lisibles. Ainsi, selon l'article L. 223-2, cette nomenclature, établie par décret en Conseil d'État après avis de la Commission nationale vétérinaire, regroupe les maladies réputées contagieuses et qui donnent lieu à déclaration et à application des mesures sanitaires définies dans le code rural. L'article L. 223-3 précise ensuite qu'elle peut être étendue, par décret, après avis de la commission précitée, pour toutes les espèces d'animaux, à toutes les maladies contagieuses, dénommées ou non, qui prendraient un caractère dangereux.

L'habilitation prévue à cet article a donc pour objet :

— d'une part, de supprimer de la partie législative du code les mesures anciennes de lutte contre certaines maladies contagieuses des animaux, ce type de disposition figurant, pour d'autres maladies, en partie réglementaire ;

— d'autre part, de prévoir une procédure unique allégée d'établissement de la nomenclature des maladies réputées contagieuses, en modifiant la rédaction des articles L. 223-2 et L. 223-3.

La Commission a adopté l'article 30 sans modification.

Article 31

Simplification des régimes applicables à l'activité vitivinicole et aux produits bénéficiant d'une appellation d'origine

L'article 31 habilite le Gouvernement à simplifier par voie d'ordonnance diverses dispositions législatives relatives à l'activité vitivinicole et aux produits bénéficiant d'une appellation d'origine.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 31

1. Autoriser la coexistence, sur la même aire géographique, de différents vins mousseux en appellation d'origine
2. Supprimer les comités interprofessionnels vitivinicoles qui ont cessé toute activité
3. Unifier les conditions d'agrément des produits bénéficiant d'une appellation d'origine contrôlée ou d'une indication géographique protégée et adapter les pouvoirs de l'Institut national des appellations d'origine aux nécessités du contrôle

1. Le régime applicable aux vins mousseux en appellation d'origine

Il est proposé d'autoriser clairement et de façon permanente la production simultanée des appellations « Clairette de Die » et « Crémant de Die », « Blanquette de Limoux » et « Crémant de Limoux » sur la même aire géographique, par dérogation aux dispositions applicables aux appellations d'origine contrôlée (AOC), eu égard à l'histoire de ces appellations.

Les AOC Crémant de Die et Blanquette de Limoux ont, chacune à leur tour, été reconnues par décret interministériel du 21 août 1990 et du 26 mars 1993. Or, cette reconnaissance entraine en contradiction avec les dispositions des lois n° 55-1063 du 6 août 1955 et n° 57-1286 du 20 décembre 1957, qui interdisent respectivement la coexistence de différents vins mousseux de qualité dans les zones de production de la Blanquette de Limoux et de la Clairette de Die.

La publication de décrets en contradiction avec des dispositions législatives répondait à la volonté de développer, à titre expérimental, une appellation unique – dénommée Crémant –, gage de qualité et facilement identifiable pour le consommateur, dont la vocation, à terme, était de se substituer aux appellations existantes. Mais, les viticulteurs n'ont pu se résoudre à stopper la production de vins dont la notoriété était déjà bien acquise, de sorte que Crémant et Blanquette, d'une part, et Crémant et Clairette, d'autre part, ont continué à coexister sur le même territoire.

Si elle n'est pas critiquable en terme d'opportunité, cette situation n'est toutefois pas satisfaisante d'un point de vue juridique. Il convient donc de modifier les lois de 1955 et 1957 susmentionnées pour rétablir, *a posteriori*, le principe de la hiérarchie des normes et offrir aux producteurs de vins un cadre légal et sécurisé dans lequel exercer leur métier.

Cependant, il est à remarquer que la rédaction envisagée par le Gouvernement n'autorise pas seulement, à l'intérieur des aires géographiques de production des appellations Blanquette de Limoux et Clairette de Die, l'élaboration de Crémant, mais, plus généralement, toute élaboration de vins mousseux à appellation d'origine contrôlée.

Si l'on peut comprendre que le Gouvernement, échaudé par l'épisode des décrets relatifs à la reconnaissance de l'AOC Crémant et redoutant que cette situation ne se répète, souhaite voir adoptée une rédaction la plus ouverte possible, il convient toutefois de veiller à ce que le régime des appellations soit strictement circonscrit, au risque, sinon, de voir le label perdre sa crédibilité. À ce titre, la demande d'habilitation du Gouvernement en la matière ne doit pas excéder son objectif initial, à savoir mettre un terme à une situation juridique embarrassante. En aucun cas, elle ne doit constituer un blanc seing pour multiplier à l'avenir, et en toute légalité, les AOC sur une même aire géographique.

2. Les mesures relatives aux comités interprofessionnels vitivinicoles

L'article 31 du projet de loi propose également de dissoudre plusieurs interprofessions vitivinicoles.

Bien qu'ayant cessé toute activité ou – conformément à l'application du II de l'article L. 632-1 du code rural qui dispose que seule une interprofession de portée générale est reconnue par vin d'appellation d'origine contrôlée –, ayant fusionné avec une autre interprofession et, comme telles, ayant *de facto* mis un terme à leur activité, les quatre interprofessions vitivinicoles continuent néanmoins

de bénéficier d'une existence administrative dans la mesure où une loi les ayant créées, seule une loi peut les dissoudre.

Mettre un terme à cette situation ubuesque, tel est précisément l'objet de l'habilitation sollicitée par le Gouvernement, laquelle propose l'abrogation des textes suivants :

— loi n° 200 du 2 avril 1943 portant création du comité interprofessionnel des vins doux naturels ;

— décret du 25 septembre 1959 validé par la loi n° 77-730 du 7 juillet 1977 créant un comité interprofessionnel des vins de Gaillac ;

— loi n° 52-826 du 16 juillet 1952 créant le conseil interprofessionnel des vins d'Anjou et de Saumur ;

— loi n° 56-627 du 28 juin 1956 créant le comité interprofessionnel des vins Côtes de Provence.

Outre qu'elle répond à un souci de simplification administrative et de mise en conformité avec le droit en vigueur, cette mesure a le mérite de permettre une plus grande transparence financière et une sécurité juridique accrue en matière d'organisations interprofessionnelles.

3. Les dispositions ayant trait aux produits bénéficiant d'une appellation d'origine contrôlée

Il est enfin envisagé de modifier les articles L. 641-2, L. 641-6 et L. 641-10 du code rural relatifs à la définition et aux obligations des produits sous signe de qualité afin d'harmoniser les procédures d'agrément de ces produits et de faciliter les contrôles exercés sur eux par l'Institut national des appellations d'origine (INAO).

Au-delà même de la question de l'opportunité de telles mesures, il convient d'emblée de noter que les modifications législatives proposées par le Gouvernement dans le cadre de la procédure d'habilitation pour le 3° de cet article ont déjà été adoptées par le législateur lui-même, durant l'examen du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux et font l'objet, dans le texte en cours de navette, des dispositions de l'article 10 *septies* adopté dans les mêmes termes par les deux assemblées à l'issue de la première lecture.

Ces dispositions répondent d'autant mieux aux vœux du Gouvernement que l'amendement dont elles sont issues est précisément d'initiative gouvernementale.

Dès lors, et pour toutes ces raisons, le maintien de l'habilitation sollicitée par le Gouvernement n'est plus nécessaire et le rapporteur propose de la supprimer.

Rappelons toutefois brièvement que la mesure poursuit quatre objectifs principaux :

— renforcer l’attrait des produits AOC auprès des consommateurs, en donnant une définition claire de l’agrément reconnaissant l’AOC identique pour tous les produits, fondée, à la fois, sur un contrôle rigoureux des conditions de production et, en aval, sur le contrôle des produits ;

— faciliter la délégation, par l’INAO, de l’agrément aux organismes agréés et harmoniser les dispositions nationales relatives aux AOC avec les dispositions communautaires relatives aux appellations d’origine protégées (AOP) et aux indications géographiques protégées (IGP) ;

— renforcer les pouvoirs de l’INAO en cas de non-respect des conditions d’agrément des produits sous appellation ;

— harmoniser l’utilisation des cotisations obligatoires perçues par les organismes agréés par l’INAO dans le but d’organiser l’agrément des produits AOC afin de permettre un traitement sur un pied d’égalité de tous les producteurs de produits AOC.

La Commission a *adopté* l’amendement de suppression du 3° (**amendement n° 21**) proposé par le rapporteur, puis elle a *adopté* l’article 31 ainsi modifié.

Article 32

Simplification de diverses procédures dans le domaine agricole et de la pêche

L’article 32 habilite le Gouvernement à simplifier par ordonnance diverses procédures administratives, notamment pour en permettre la déconcentration. Il comporte, en outre, une mesure d’application directe.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L’ARTICLE 32

1. Simplifier la procédure d’agrément des sociétés coopératives agricoles, de leurs unions et des sociétés d’intérêt collectif agricole et harmoniser le droit applicable aux coopératives agricoles avec celui qui s’applique aux autres coopératives
2. Simplifier la procédure d’agrément prévue aux articles L. 5143-6 et L. 5143-7 du code de la santé publique
3. Modifier et simplifier la procédure d’extension des avenants salariaux à des conventions collectives dans les professions agricoles
4. Simplifier la procédure de détermination de la surface minimum d’installation et des équivalences hors-sol dans les départements d’outre-mer
5. Exonérer certains patrons pêcheurs propriétaires de navires de l’obligation de s’inscrire au registre du commerce et des sociétés en fonction des caractéristiques de leur activité et de la dimension des navires
6. Autoriser les associations foncières pastorales à accomplir, à la place des propriétaires, les démarches nécessaires à l’obtention d’un dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés non bâties
7. Abroger l’article L. 227-2 du code rural

1. Les mesures d'habilitation

a) Les mesures relatives aux sociétés coopératives agricoles et à leurs unions

Les sociétés coopératives agricoles et leurs unions sont soumises à un régime de contrôle par l'administration. Ainsi, en vertu de l'article L. 525-1 du code rural, elles doivent être agréées par l'autorité administrative, dans des conditions fixées par décret. L'article R. 525-2 codifiant le décret d'application de cette disposition définit trois niveaux d'agrément, en fonction du champ de compétence des coopératives concernées :

— sont agréées par arrêté du préfet de département de leur siège social, après avis de la commission départementale d'orientation de l'agriculture, les coopératives dont la circonscription est au plus égale à celle du département ou dont la circonscription s'étend au plus à un arrondissement d'un département voisin ;

— sont agréées par arrêté du préfet de région de leur siège social, après avis des commissions départementales d'orientation de l'agriculture de tous les départements intéressés, les coopératives agricoles dont la circonscription est au plus égale à celle de la région ou dont la circonscription s'étend au plus à un arrondissement d'une région voisine et dont l'agrément ne relève pas de l'autorité départementale ;

— sont agréées par arrêté du ministre de l'agriculture, après avis de la commission centrale d'agrément, les unions de coopératives agricoles ainsi que toutes les sociétés coopératives agricoles qui n'entrent pas dans les cas prévus par les deux alinéas précédents.

Par ailleurs, en vertu de l'article L. 527-1 du code précité, les coopératives agricoles et leurs unions sont tenues d'adhérer à une fédération de coopératives, agréée par l'autorité supérieure, ayant pour objet de procéder à l'examen analytique et périodique des comptes et de la gestion des coopératives qui en font la demande, afin d'en dégager une appréciation critique. Cette opération est connue sous le nom de révision.

L'habilitation demandée par le Gouvernement vise à modifier ces deux points.

En premier lieu, le ministère de l'agriculture souhaiterait procéder à une déconcentration totale de la procédure d'agrément des coopératives, unions et sociétés d'intérêt collectif agricole dont la zone d'activité dépasse la région, ainsi qu'à la suppression de la consultation obligatoire de la commission départementale

d'orientation agricole. Dans la nouvelle architecture proposée, l'agrément des coopératives relèverait de la compétence du préfet de région du siège social de la coopérative. Le préfet de région assurerait la consultation des services départementaux concernés et, le cas échéant, des services régionaux également concernés. Ainsi, les dossiers de portée nationale et les unions de coopératives ne seraient plus traités par l'administration centrale après avis de la Commission centrale d'agrément des coopératives. Précisons que, en cas de demande d'extension de zones d'une coopérative, le service instructeur deviendrait la région sur le territoire duquel la coopérative souhaite être également agréée. Une même coopérative ferait donc potentiellement l'objet de plusieurs arrêtés régionaux.

Outre qu'une telle mesure conduira à raccourcir les délais d'agrément des coopératives, elle permettra également aux services de l'administration centrale de développer des réflexions prospectives sur le développement des coopératives en lien avec le développement rural et l'évolution du monde agricole, des productions et des marchés.

Au regard de la rédaction actuelle de l'article L. 525-1 précité, l'habilitation demandée n'est pas utile, dans la mesure où cet article se contente de mentionner « l'autorité administrative » et que les différents niveaux d'agrément sont renvoyés au décret. Cependant, le Gouvernement souhaite sans doute inscrire le rôle du préfet de région dans la loi.

S'agissant de la deuxième mesure envisagée, en revanche, cette habilitation est nécessaire. Il s'agirait, en effet, de supprimer le contrôle *a priori* des statuts des fédérations de coopératives, mentionné à l'article L. 527-1 du code précité. Dans une démarche de responsabilisation des professionnels, des statuts types seraient seulement mis à leur disposition par les pouvoirs publics.

Enfin, le Gouvernement profiterait de l'habilitation demandée pour tirer toutes les conséquences de la modification apportée à la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération par la loi de sécurité financière précitée. En effet, lors du débat en première lecture à l'Assemblée nationale, un amendement adopté à l'initiative de M. Philippe Houillon a exclu les sociétés coopératives des dispositions du code de commerce relatives aux conventions réglementées. Il s'agissait de tenir compte de la spécificité des sociétés coopératives, dont les membres possèdent la double qualité d'associé et d'utilisateur de la coopérative. Le recours à des conventions entre les membres et la coopérative correspondant à l'essence même du contrat de coopération, il est apparu évident que l'application des règles relatives aux conventions dites réglementées ou courantes n'était pas adaptée à la matière.

b) La procédure d'agrément en matière de médicaments vétérinaires

À l'instar de la mesure proposée au 1°, la disposition contenue dans ce 2° de l'article 32 concerne une déconcentration d'agrément.

Les articles L. 5143-6, L. 5143-7 et L. 5143-8 du code de la santé publique n'autorisent, à titre dérogatoire, les groupements de producteurs, les groupements professionnels agricoles, les groupements de défense sanitaire à acheter, détenir et

délivrer à leurs membres certains médicaments vétérinaires visés à l'article L. 5144-1 du même code que si ces médicaments sont nécessaires à la mise en œuvre des programmes sanitaires d'élevage approuvés par le ministre chargé de l'agriculture. Ces groupements sont agréés à cet effet par arrêté du ministre de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales. L'agrément du ministre est délivré sur proposition de commissions régionales pour une durée de cinq ans.

L'avis de la commission régionale compétente est un préalable à l'instruction des dossiers de demande ou de renouvellement d'agrément. Or, compte tenu de leur dimension et de leur composition, fixées par le décret n° 77-306 du 24 mars 1977 fixant la composition des commissions prévues par les troisième et quatrième alinéas de l'article L. 612 du code de la santé publique, celles-ci se réunissent une à deux fois par an. En sont, en effet, membres :

— quatre représentants de l'administration : préfet de région, contrôleur général des services vétérinaires, inspecteur régional de la pharmacie, directeur des services vétérinaires ;

— quatre représentants des vétérinaires et des pharmaciens ;

— et quatre représentants des organisations professionnelles.

Par conséquent, l'instruction d'une demande jusqu'à la prise de décision de l'administration centrale – notification de l'arrêté ministériel portant agrément du groupement et publication par extrait au journal officiel – intervient rarement en deçà d'un délai d'un an.

Le Gouvernement souhaite, par conséquent, être habilité à déconcentrer la procédure d'agrément, afin de rapprocher les décisions au plus près des usagers et de raccourcir les délais d'instruction.

À l'article L. 5143-6 du code de la santé publique, un arrêté préfectoral se substituerait à l'arrêté du ministre chargé de l'agriculture. L'article L. 5143-7 du même code serait également modifié en ce sens.

c) La procédure d'extension des avenants salariaux à des conventions collectives dans les professions agricoles

L'extension des conventions et accords, ainsi que de leurs avenants, a pour objet de rendre applicables leurs dispositions à toutes les entreprises (employeurs et salariés) comprises dans leur champ d'application, que ceux-ci adhèrent ou non aux organisations signataires. Elle ne peut être prononcée qu'après avis motivé d'une sous-commission spécialisée de la commission nationale de la négociation collective (CNCC), qui réunit paritairment, sous la présidence d'un représentant de l'État, les organisations représentatives d'employeurs et de salariés.

L'extension des avenants portant uniquement fixation des salaires conventionnels est soumise, en application de l'article L. 133-10 du code du travail, à une procédure dite accélérée. Les membres de la sous-commission de la CNCC ne sont pas réunis, mais saisis par courrier et disposent d'un délai de deux semaines

pour faire connaître leurs observations à l'administration. En outre, dans les professions agricoles, les avenants salariaux à des conventions départementales peuvent être étendus par arrêté du préfet de département, en application d'une disposition de la loi du 13 juillet 1971 reprise par la loi du 13 novembre 1982. 129 arrêtés préfectoraux ont été pris, dans ce cadre, en 2002.

L'habilitation demandée par le Gouvernement vise à étendre cette procédure simplifiée aux avenants de salaire aux conventions et accords régionaux, le préfet de région étant, dans cette hypothèse, substitué au préfet de département. Techniquement, elle prendrait la forme d'une modification de l'article L. 133-10 du code du travail.

d) La procédure de détermination de la surface minimum d'installation et des équivalences hors-sol dans les départements d'outre-mer

En vertu de l'article L. 314-3 du code rural, la surface minimale d'installation (SMI) est fixée dans les départements d'outre-mer par arrêté ministériel : elle résulte ainsi, tous les cinq ans, d'une décision du ministre chargé de l'agriculture, prise après avis de la commission départementale d'orientation de l'agriculture. Il s'agit en l'occurrence d'une procédure particulière aux départements d'outre-mer, le droit commun renvoyant, pour la métropole, aux schémas des structures agricoles de chaque département le soin de fixer la surface minimale d'installation.

Curieusement, en revanche, le régime juridique applicable aux départements d'outre-mer en ce qui concerne les équivalences hors-sol est identique à celui de la métropole : aux termes de l'article L. 321-6 du code précité, « *pour les productions hors sol, une décision du ministre de l'agriculture fixe les coefficients d'équivalence applicables uniformément à l'ensemble du territoire sur la base de la surface minimum d'installation nationale* ».

La mesure proposée dans ce 4° de l'article 32 vise à donner compétence aux départements d'outre-mer pour fixer la surface minimum d'installation. Plus précisément, celle-ci serait déterminée dans le schéma directeur départemental des structures, à l'instar des règles prévalant dans la métropole.

Par ailleurs, en ce qui concerne les équivalences hors-sol, les règles actuelles n'ont pas pu trouver application localement, compte tenu du contexte économique et géographique de ces départements. L'habilitation demandée permettrait donc de confier la fixation des équivalences hors-sol au même schéma départemental des structures.

Ces deux mesures présentent un double avantage. En premier lieu, elles garantissent une meilleure cohérence et un plus large consensus dans le régime de fixation des différents critères utilisés pour la mise en œuvre d'une politique agricole départementale, sans compter qu'elles faciliteront une plus grande adaptation des choix au contexte local. Dans des départements où l'agriculture est, beaucoup plus qu'en métropole, déterminante au regard des équilibres économiques locaux, ces améliorations sont loin d'être marginales. Qui plus est, pour l'utilisateur, ces réformes

apporteront une meilleure lisibilité, dans la mesure où tous les critères de la politique départementale seront inclus dans un seul et même document.

e) L'inscription des patrons pêcheurs propriétaires de navires au registre du commerce et des sociétés

L'immatriculation des patrons pêcheurs au registre du commerce et des sociétés, rendue obligatoire par la loi n° 97-1051 du 18 novembre 1997 d'orientation sur la pêche maritime et les cultures marines et dont la date butoir, prorogée à plusieurs reprises, est fixée au 31 décembre 2003, a posé un certain nombre de difficultés en Méditerranée. Les trois quarts des entreprises de pêche y sont, en effet, familiales.

Par ailleurs, cette obligation d'inscription s'est heurtée à une seconde spécificité méditerranéenne : comment traiter la question des ventes directes, les patrons pêcheurs se présentant souvent comme « pêcheurs artisans » et vendeurs de leur pêche, à l'occasion de cette inscription auprès des centres de formalités des entreprises ou des greffes ? En effet, la vente directe est une pratique répandue en Méditerranée, où la majorité des pêcheurs méditerranéens commercialisent le produit de leur pêche en direct aux restaurateurs, « au cul du navire », pour reprendre l'expression imagée locale, sans passer par les criées.

La présente demande d'habilitation vise, en conséquence, à prendre en compte la spécificité méditerranéenne.

Il s'agit, d'une part, d'exonérer de l'obligation d'inscription au registre du commerce et des sociétés les pêcheurs propriétaires de navires pratiquant une activité réduite. Celle-ci serait définie en fonction de deux critères alternatifs : la taille du navire et la durée des sorties en mer. Plus précisément, le Gouvernement envisagerait de supprimer l'inscription au registre du commerce et des sociétés pour les pêcheurs pratiquant une activité de pêche maritime à bord de navires de longueur inférieure ou égale à douze mètres ou effectuant habituellement des sorties de moins de vingt-quatre heures. Cela supposerait une modification de l'actuel article 14 de la loi d'orientation sur la pêche, qui dispose que « *toute activité de pêche maritime pratiquée, à titre professionnel, à bord d'un navire et en vue de la commercialisation des produits, est réputée commerciale.* » De la sorte, l'activité de pêche ne serait plus réputée commerciale. Il n'y aurait donc plus obligation d'inscription au registre du commerce et des sociétés. Toutefois, les patrons pêcheurs qui le souhaiteraient, pourraient être réputés commerçants s'ils apportent la preuve de la commercialité de leur activité.

Cette mesure permettrait d'alléger le travail des greffes des tribunaux de commerce ainsi que des centres de formalités des entreprises, qui se sont heurtés en la matière à de nombreux problèmes techniques (domiciliation des entreprises, régime social particulier, pluriactivité...), depuis les premières demandes d'immatriculation des patrons pêcheurs.

D'autre part, la mesure proposée vise à exclure de la catégorie de l'artisanat les pêcheurs pratiquant la vente directe des produits de leur pêche. Elle consisterait techniquement à exclure du champ d'application de la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996

relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat, dite « loi Raffarin », les activités de ventes pratiquées par les patrons pêcheurs ou leur conjoint. Cette exclusion des patrons pêcheurs de la catégorie de l'artisanat impliquerait l'exonération de l'inscription au registre des métiers, ainsi que de l'obligation de détention d'une qualification professionnelle pour vendre directement leur production.

f) Le rôle des associations foncières pastorales dans l'obtention d'un dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés non bâties

La dernière demande d'habilitation contenue dans l'article 32 concerne une procédure particulière à certaines zones, notamment de montagne.

Aux termes de l'article 1398 A du code général des impôts, les propriétaires de terrains fonciers dans ces zones doivent souscrire, avant le 31 janvier de chaque année, une déclaration au service des impôts assortie des justifications nécessaires, en indiquant par commune et par association foncière pastorale la liste des parcelles concernées au 1^{er} janvier. Or, il est très difficile d'obtenir de l'ensemble des propriétaires dont les terrains sont inclus dans le périmètre de cette association foncière pastorale qu'ils remplissent le formulaire exigé par cette disposition.

La disposition du 6° de l'article 32 vise à permettre aux associations foncières pastorales de se substituer aux propriétaires pour remplir les formalités nécessaires pour bénéficier du dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés non bâties pendant toute la durée du dégrèvement.

Il se trouve qu'à l'occasion du débat en séance publique sur le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, un amendement a été adopté, qui satisfait l'objet de la présente demande d'habilitation. Ainsi, figure désormais, à l'article 1398 A du code général des impôts, une disposition prévoyant que « *le bénéfice du dégrèvement est subordonné à la condition que l'association foncière pastorale souscrive, pour le compte des propriétaires concernés, avant le 31 janvier de chaque année, une déclaration au service des impôts assortie des justifications nécessaires, en indiquant par commune et par propriétaire la liste des parcelles concernées au 1^{er} janvier.* »

Le Sénat ayant adopté cette disposition conforme, la Commission, sur proposition de son rapporteur, a *adopté* un amendement de suppression du 6° (**amendement n° 22**).

2. L'abrogation de l'article L. 227-2 du code rural

L'article 32 comporte un paragraphe II incluant une disposition d'application directe. Il est ainsi proposé d'abroger l'article L. 227-2 du code rural. Cette abrogation est pleinement justifiée au regard des prescriptions communautaires applicables en la matière.

L'article L. 227-2 précité prévoit, en effet, un régime d'agrément préalable à la mise sur le marché des produits d'hygiène de la traite applicables aux trayons, disposant que « *les produits d'hygiène applicables aux trayons des femelles laitières*

dont le lait est destiné à la consommation humaine peuvent être délivrés au public et administrés à l'animal s'ils ont reçu, au préalable, un agrément de l'autorité administrative ».

Or, cet agrément spécifique n'est pas justifié au regard des évolutions communautaires. Ainsi, la Commission européenne a précisé dans une ligne directrice, adoptée en comité pharmaceutique du 12 juin 2003, la classification communautaire des produits d'hygiène applicables aux trayons des femelles laitières. Selon elle, ces produits relèvent : soit des médicaments vétérinaires autorisés au titre de la directive 2001/82/CE lorsqu'ils revendiquent des propriétés thérapeutiques ; soit des biocides relevant de la directive 98/8/CE.

Or, les biocides se rattachant au chapitre II du titre deuxième du livre V du code de l'environnement, ils bénéficient d'ores et déjà d'un agrément délivré par le ministère en charge de l'environnement.

En conséquence, l'obligation d'un agrément spécifique pour les produits d'hygiène applicables aux trayons n'est pas nécessaire, du fait de l'existence d'un régime d'agrément plus général concernant les biocides. De la sorte, l'abrogation proposée participe d'une meilleure lisibilité pour ces produits longtemps assimilés à des produits « frontières », ces produits étant désormais considérés soit comme des médicaments vétérinaires autorisés au titre de la directive 2001/82/CE lorsqu'ils revendiquent des propriétés thérapeutiques, soit comme des biocides relevant de la directive 98/8/CE.

Après avoir *adopté* un amendement de coordination du rapporteur, tirant les conséquences de l'abrogation de l'article L. 227-2 du code rural (**amendement n° 23**), la Commission a *adopté* l'article 32 ainsi modifié.

Article 33

Simplification des régimes sociaux agricole et de la mer

Ouvrant un nouveau champ d'action pour le Gouvernement, le présent article propose cinq mesures, clairement identifiées, de simplifications ponctuelles du régime social agricole et une mesure relative au régime spécial de retraite des marins.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 33

1. Harmoniser la notion d'activités agricoles, condition d'affiliation au régime sociale des exploitants agricoles
2. Étendre aux exploitants agricoles la possibilité de moduler leurs charges sociales en fonction de l'évolution de leurs revenus
3. Simplifier des formalités d'embauche par l'élargissement de l'utilisation du titre emploi simplifié agricole
4. Maintenir le régime agricole des enfants handicapés devenus adultes
5. Étendre aux retraites personnelles la revalorisation des pensions de réversion des conjoints collaborateurs d'exploitants agricoles
6. Simplifier le versement des pensions de faible montant du régime spécial de sécurité sociale des marins

1. Les simplifications du régime social agricole

Le 1° du présent article propose une **harmonisation de la définition du périmètre des ayants droit du régime social des exploitants agricoles**, en réponse à une difficulté découlant de dispositions contradictoires, résultant elles-mêmes d'une procédure passée de codification.

En effet, les deux premiers alinéas de l'article 2 de la loi n° 88-1202 du 30 décembre 1988 relative à l'adoption de l'exploitation agricole à son environnement économique et social ont prévu une définition des activités agricoles au sens d'« activités civiles » afin de permettre l'accès des exploitants agricoles aux dispositions des redressements et liquidations judiciaires.

Dans ce même article 2, le dernier alinéa prévoyait que cette définition des activités agricoles au sens civil ne devait pas interférer avec celle applicable en matière d'affiliation au régime social des travailleurs non salariés agricoles. Malheureusement, lors de la codification intervenue en 1993 de l'article 2 précité ⁽¹⁾, seuls les deux premiers alinéas ont été codifiés à l'article L. 311-1 du code rural, sans reprendre le dernier alinéa de cet article, mais sans l'abroger pour autant. Celui-ci est donc demeuré en vigueur.

Cette situation a conduit à des conflits d'affiliation au régime selon que le juge saisi se réfère, pour déterminer le régime d'affiliation des intéressés, plutôt à la définition de l'activité agricole au sens économique (article L. 311-1 précité), ou à celle au sens social (articles L. 722-1 et L. 722-20 du même code).

Pour revenir à l'esprit de la loi de 1988, l'ordonnance devra rétablir à l'article L. 311-1 du code rural le dernier alinéa de l'article 2 de cette loi, de façon à ce que la définition « sociale » de l'activité agricole soit effectivement la seule à être retenue en matière d'assujettissement au régime social des non-salariés agricoles.

Le choix de l'**assiette des cotisations sociales des exploitants agricoles** constitue un objet de réformes récurrentes, qui ont pu, à l'occasion, conduire à des

(1) Loi n° 93-934 du 22 juillet 1993 relative à la partie législative du livre III (nouveau) du code rural.

complexités excessives, notamment lorsqu'il a été décidé, pendant une période toutefois heureusement limitée, d'offrir la possibilité de quatre modes de calcul différents : sur la base de deux moyennes triennales calculées différemment ou de deux années de référence également différentes, selon le régime fiscal, forfaitaire ou réel, de l'exploitant.

Dans l'état du droit, et depuis la dernière simplification intervenue avec la loi n° 2000-1257 du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001, les exploitants agricoles cotisent au titre de leur assurance maladie (AMEXA), famille et vieillesse sur la base d'une assiette qui est en principe triennale et calculée sous la forme de la moyenne des revenus professionnels (fiscaux) des années N-1, N-2 et N-3 (article L. 731-15 du code rural), ou, sur option, annuelle, sur les revenus professionnels de la seule dernière année close, dite année N-1 (en application de l'article L. 731-19 du même code).

Ce choix est ouvert de façon à permettre aux exploitants d'adapter le calcul de leurs charges sociales aux circonstances et au mode de fonctionnement de l'exploitation agricole. Néanmoins, compte tenu de l'alignement de l'assiette des cotisations et contributions sur le revenu professionnel qui ne permet de connaître l'assiette correspondant à l'année N-1 qu'après la seconde moitié de l'année N, et compte tenu du fait que les cotisations sociales agricoles ont la particularité d'être calculées sur les revenus nets, c'est-à-dire après déduction des cotisations elles-mêmes, le dispositif en vigueur conduit pour l'assiette triennale comme, *a fortiori*, pour l'assiette annuelle, à un appel de cotisations calculées à titre provisionnel sur les revenus professionnels connus de l'année N-2, avant une régularisation ultérieure. En cas de modification substantielle des revenus professionnels de l'année N-1, que l'exploitant connaît, pour sa part, évidemment dès la fin de celle-ci ou, en tout cas, au début de l'année suivante, il ne lui est pas possible aujourd'hui de moduler ses charges sociales à la baisse. Il doit donc supporter une avance de trésorerie au moment même où il doit faire face à des difficultés.

Jusqu'en 2003, cette situation n'était pas spécifique aux exploitants agricoles. Mais en ce qui concerne les travailleurs indépendants non agricoles, le 6° de l'article 24 de la loi d'habilitation du 23 juillet 2003 a autorisé le Gouvernement à « *simplifier le mode de calcul des cotisations et contributions sociales des travailleurs non salariés non agricoles ainsi que réduire le nombre des versements* ». Cette faculté a été traduite dans le code de la sécurité sociale par l'article 4 de l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs dont il est demandé la ratification dans le présent projet, de façon à permettre aux travailleurs indépendants non agricoles de tenir compte de leur éventuelle diminution de revenus dans le calcul de leurs charges sociales.

En l'occurrence, le dispositif retenu dans ce cadre pour les travailleurs non salariés non agricoles est caractérisé par une économie générale proche de celle applicable en matière d'impôt sur le revenu, en cas de variation des revenus de l'année N-1. Ceux-ci sont en effet déclarés en année N pour être imposés à la fin de celle-ci, sous la forme d'une régularisation, en fin d'année, des tiers provisionnels

calculés sur la base de l'impôt dû au titre de l'année précédente sur les revenus de l'année N-2 :

— les cotisations sont calculées, chaque année, à titre provisionnel, en pourcentage du revenu professionnel de l'avant-dernière année ou des revenus forfaitaires. Lorsque le revenu professionnel est définitivement connu, les cotisations font l'objet d'une régularisation. Le montant des acomptes provisionnels de cotisations sociales dus au titre d'une année civile peut être calculé sur la base des revenus de cette année estimés par l'assuré sur demande de celui-ci à l'organisme de recouvrement ;

— en cas de surestimation de la baisse des revenus par rapport à la réalité, une majoration de retard est appliquée au différentiel constaté. En l'espèce, une majoration de retard de 10 % est appliquée sur l'insuffisance de versement des acomptes provisionnels lorsque le revenu définitif au titre de la même période est supérieur de plus d'un tiers au revenu estimé par l'assuré ;

— un dispositif analogue a été prévu en ce qui concerne le montant des acomptes provisionnels de contributions sociales, à savoir de la CSG et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS).

Le 2° du présent article propose donc d'étendre ce mécanisme au régime des exploitants agricoles, pour lesquels il apparaît en effet d'autant plus opportun que les revenus agricoles sont, par nature, incertains et tributaires d'aléas climatiques imprévisibles mais aux incidences économiques potentiellement fortes.

En l'espèce, la mesure proposée consisterait à introduire :

— s'agissant des cotisations sociales, un nouvel article L. 731-20 du code rural, abrogé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 ;

— s'agissant des contributions sociales, un nouvel alinéa dans l'article L. 136-4 du code de la sécurité sociale.

Le 3° du présent article vise à **étendre le champ de l'utilisation du titre emploi service agricole (TESA).**

Dans le droit en vigueur, les employeurs de main-d'œuvre sont tenus d'accomplir un certain nombre de formalités administratives à l'occasion de l'embauche et de l'emploi de salariés. Pour les employeurs de salariés agricoles, un dispositif de simplification, dénommé TESA, pour « titre emploi simplifié agricole », a été introduit par l'article 38 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole.

Son régime, déterminé par l'article L. 712-1 du code rural, consiste à demander à l'employeur, au moment de l'embauche d'un salarié par contrat à durée déterminée, de remettre à celui-ci et d'adresser parallèlement à la caisse de mutualité sociale agricole les parties dudit TESA qui leur sont respectivement destinées. Le titre est alors réputé satisfaire aux obligations prévues par le code du travail et le code rural, ainsi qu'aux déclarations au titre de la médecine du travail et du régime des prestations sociales. De même, l'inscription sur le registre unique du personnel est réputée accomplie lorsque les employeurs conservent, pour chacun des salariés

concernés, un double du TESA portant un numéro correspondant à leur ordre d'embauchage. Le TESA est ainsi apparenté, en pratique, à l'esprit du chèque emploi service qui a permis de réduire sensiblement le travail illégal pour les emplois de services rendus aux particuliers. Ce type de mesure de simplification des déclarations liées aux embauches a également été mis en place, suivant des modalités légèrement différentes, pour les entreprises autres qu'agricoles, par l'article 5 de l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003, relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs, prise en application de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

Le TESA est délivré par les caisses de mutualité sociale agricole aux employeurs qui font appel, au moyen d'un ou plusieurs contrats de travail à durée déterminée, à des salariés occupés dans certaines activités ou exploitations. Les mentions qui doivent figurer sur le titre, les parties de ce document qui doivent comporter la signature du salarié, et les conditions et délais dans lesquels celles-ci sont remises à ses destinataires sont prévues par un décret en Conseil d'État.

Cette procédure souple a cependant été, à l'origine, réservée aux employeurs du secteur de la production et aux embauches sous contrats à durée déterminée courte (trois mois au plus). Sous cette forme, le TESA sous forme papier permet cependant déjà 450 000 déclarations par an. Sa dématérialisation a permis 1 000 déclarations supplémentaires depuis le 15 juillet 2003.

L'objectif du présent article consiste à couvrir l'ensemble des employeurs dans le secteur agricole, de façon à tirer le parti le plus grand possible des avantages retirés, pour les employeurs, et donc pour l'emploi, de cette procédure simplifiée, sans considération du secteur d'activité agricole concerné. Ainsi, le TESA pourrait être également utilisé pour les emplois des coopératives agricoles comptant plus de vingt salariés, pour les entreprises de services agricoles (gardiennage, travaux forestiers, ...), ou encore pour les organismes professionnels ou sociaux agricoles, relevant par exemple de la mutualité sociale agricole, ou des chambres d'agriculture. En revanche, il n'est pas prévu d'étendre la durée des contrats susceptibles d'être couverts par cette procédure simplifiée. Le dispositif envisagé supposerait une simple modification de l'article L. 712-1 du code rural en ce sens.

S'inscrivant dans le cadre de la politique globale voulue par le Président de la République en **faveur des personnes handicapées**, le 4° du présent article vise à résoudre une difficulté caractéristique de l'esprit de « jardin à la française » et d'un certain souci de perfectionnisme de notre administration.

Actuellement, les adultes handicapés sans activité professionnelle et dont les parents sont rattachés au régime agricole, changent de régime d'affiliation lorsqu'ils perdent la qualité d'enfant à charge. Ils sont alors rattachés au régime général. En effet, en tant qu'enfants à charge, l'allocation d'éducation spéciale (AES) leur était versée par le régime agricole. Lorsque leur situation fiscale change, l'AES est remplacée par l'allocation aux adultes handicapés (AAH), dont le versement par une caisse de mutualité sociale agricole n'est possible que si les intéressés exercent personnellement une activité professionnelle leur permettant de recevoir les prestations familiales du régime agricole.

S'agissant de personnes handicapées, il est clair qu'une telle condition, légitime sur le plan des principes pour déterminer le périmètre du régime social agricole, appelle cependant des aménagements nécessaires, et que ces personnes doivent pouvoir bénéficier d'une forme de « droit de suite » social. De surcroît, cette procédure complexifie la situation des parents effectuant les démarches pour leur enfant handicapé. Au lieu du système de guichet unique applicable dans toutes les branches (maladie, invalidité, prestations familiales, assurance vieillesse) à tous les membres de la famille, qui caractérise la mutualité sociale agricole, ces parents d'adultes handicapés se voient alors confrontés à plusieurs organismes, à raison d'un par risque.

L'introduction par ordonnance d'une disposition de coordination inter-régimes, à insérer après l'article L. 171-3 du code de la sécurité sociale, permettrait aux adultes handicapés sans activité professionnelle de demeurer rattachés au régime de protection sociale dont relèvent leurs parents, même lorsqu'ils perdent la qualité d'enfant à charge. Cette simplification bénéficierait potentiellement à 4 500 familles, et s'inscrira dans le prolongement du projet de loi, actuellement en cours d'examen par l'Assemblée nationale, pour l'égalité des droits et des chances, la participation à la citoyenneté des personnes handicapées, déposé le 28 janvier 2004, et adopté par le Sénat en première lecture le 1^{er} mars 2004.

La loi n° 2003-776 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a modifié l'article L. 732-54-5 du code rural. Le souhait de l'auteur de l'amendement initial, – en l'occurrence le rapporteur de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale –, tel qu'exprimé durant le débat en séance publique, consistait à **améliorer les conditions d'accès aux revalorisations de pensions les plus modestes pour les conjoints collaborateurs** en activité au 1^{er} janvier 1999, ayant opté pour ce statut et dont la retraite avait pris effet postérieurement au 31 décembre 2001. À cette fin, l'amendement remplaçait la règle des 40 ans de durée d'assurance ou de période reconnue équivalente pour l'obtention d'une retraite à taux plein revalorisée par un nouveau seuil d'accès de 32,5 années d'activité non salariée agricole, ou 27,5 années pour les « monopensionnés » du régime d'assurance vieillesse agricole. Cette mesure entrera effectivement en vigueur au 1^{er} juillet 2004.

L'ouverture de l'accès à la revalorisation des pensions de retraite des conjoints collaborateurs devait s'entendre, en l'occurrence, de la retraite personnelle et de la pension de réversion. Mais la rédaction de l'amendement, devenu l'article 104 de la loi portant réforme des retraites, a conduit involontairement à réserver les conditions d'accès à la revalorisation à la seule pension de réversion.

Le 5° du présent article vise à permettre au Gouvernement de modifier l'article L. 732-54-5 du code rural afin de le rendre cohérent avec la volonté originelle du législateur. Il suffira, pour ce faire, de compléter ledit article par un alinéa permettant au conjoint collaborateur de bénéficier non seulement de la revalorisation de sa retraite de réversion, mais aussi de celle de sa pension de retraite personnelle.

2. Les simplifications du régime social des marins

L'Établissement national des invalides de la marine (ENIM), qui gère le régime spécial de sécurité sociale des marins, verse à près de 1 550 pensionnés des pensions mensuelles de très faible montant, inférieur à 133 euros par an, soit à 12 euros par mois. L'ensemble ne représente qu'un total annuel de 136 470 euros, à comparer à un montant global de pensions versées par l'ENIM s'élevant à environ un milliard d'euros.

Ces versements, qui ne sont à l'évidence pas significatifs pour les intéressés, les contraignent néanmoins à toutes les formalités afférentes à ce type de revenu, notamment leur intégration dans les déclarations fiscales. Pour les mêmes raisons, ces versements font naître des charges administratives certes difficilement quantifiables, mais néanmoins assurément disproportionnées par rapport au service effectivement rendu aux pensionnés concernés.

Or, dans le même temps, pour le régime général, l'article L. 351-9 du code de la sécurité sociale prévoit que *« lorsque le montant de la pension est inférieur à un minimum, un versement forfaitaire unique est substitué à la pension, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État »*. En conséquence, l'article R. 351-26 du même code dispose que *« lorsque le montant annuel de la pension de vieillesse à laquelle l'assuré pourrait prétendre, y compris le cas échéant les avantages complémentaires, est inférieur à 175 francs, la pension ne peut être servie. Elle est remplacée par un versement forfaitaire unique, égal à quinze fois ce montant. Ce versement est effectué à la date à laquelle l'assuré aurait perçu les premiers arrérages de sa pension. (...) La somme de 175 francs (...) est applicable à la date du 1^{er} juillet 1974. Elle est revalorisée en appliquant les coefficients fixés, pour la revalorisation des pensions, par les arrêtés prévus à l'article L. 351-11. »*

Compte tenu de cette revalorisation, le montant ouvrant droit, dans le régime général, au versement d'un capital au lieu d'une rente minime, s'élevait, y compris les éventuelles majorations, à 134,69 euros au 1^{er} janvier 2004.

Afin de permettre aux assurés du régime spécial géré par l'ENIM, de percevoir un montant significatif correspondant aux droits acquis dans le régime, et d'être délivrés *ab initio* des formalités qui s'y rapportent, le présent article propose d'autoriser, par ordonnance, la possibilité d'un versement forfaitaire unique, dans des conditions analogues à celles en vigueur pour le régime général.

Ce versement unique s'élèverait donc à 2 092 euros au maximum, en une seule fois, pour la centaine de nouveaux pensionnés annuels. La dépense initiale supplémentaire s'élèverait, pour la première année, à environ 150 000 euros.

Du point de vue formel, la modification proposée se limiterait à modifier l'article L. 16 du code des pensions de retraite des marins. Il serait toutefois judicieux de veiller à ce que la rédaction proposée par l'ordonnance opère un lien direct avec l'indexation prévue par l'article L. 351-9 du code de la sécurité sociale, de façon à éviter toute rupture, à l'avenir, entre les deux dispositifs.

S'agissant de ces six modifications, modestes mais utiles, dont il est proposé la mise en œuvre par ordonnance, le rapporteur soulignera que leur simplicité technique aurait pu justifier de les inscrire directement dans le présent projet, à l'instar de diverses autres modifications prévues, notamment aux articles 9, 10, 11, 18, et 40. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le délai de prise de l'ordonnance a été réduit, par rapport à la durée la plus commune de douze mois prévue par l'article 61, à neuf mois, à l'exception du 2° de l'article. La simplification des règles de détermination de l'assiette des cotisations et contributions sociales agricoles nécessite, en effet, un minimum de concertation préalable avec les professionnels.

Quoi qu'il en soit, pour éviter une méthode de législation qui pourrait apparaître précipitée, notamment parce qu'elle porte sur des sujets de nature technique, il a semblé préférable au rapporteur de conserver le principe du recours, dans les conditions et avec les objectifs précités, à la procédure de l'ordonnance.

La Commission a *adopté* l'article 33 sans modification.

Article 34

Simplification de la législation applicable en matière de police de l'eau, de police de la pêche et des milieux aquatiques

« *Un droit millefeuille* », « *un droit proliférant, innovant et très technique* » : ces expressions citées par notre collègue Nathalie Kosciusko-Morizet dans son rapport sur le projet de loi relatif à la Charte de l'environnement ⁽¹⁾ en disent long sur la complexité du droit de l'environnement. Par un paradoxe qui n'est qu'apparent, c'est sans doute ce qui explique la très grande implication du ministère de l'écologie dans le travail de simplification engagé par le Gouvernement et la remarquable qualité de sa réflexion sur le sujet.

Plus particulièrement, deux grands pôles de ce droit sont concernés par la demande d'habilitation : les polices de l'eau, de la pêche et le régime des immersions en mer d'une part, sur lesquels porte le présent article ; les installations classées et les déchets d'autre part, qui seront évoqués à l'article suivant.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSEES A L'ARTICLE 34

1. Permettre à l'autorité administrative de faire opposition aux projets d'installations, d'ouvrages, de travaux et activités soumis à déclaration en application de l'article L. 214-3 du code de l'environnement
2. Instituer un régime de transaction pénale pour les infractions définies au titre I^{er} du livre II du code de l'environnement
3. Adapter les conditions de mise en conformité des installations, ouvrages et travaux mentionnés à l'article L. 214-6 du code de l'environnement
4. Simplifier les procédures de demande d'autorisation applicable, au titre des articles L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement, aux opérations connexes ou relevant d'une même activité

(1) *Nathalie Kosciusko-Morizet*, Rapport fait au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République sur le projet de loi constitutionnelle (n° 992) relatif à la Charte de l'environnement, *Assemblée nationale, XII^e législature, n° 1595, 12 mai 2004.*

5. Simplifier, harmoniser et adapter les procédures d'autorisation au titre de la police de l'eau, de la pêche et en matière d'immersion et, en conséquence, harmoniser le régime contentieux applicable

1. La police de l'eau : un exercice clarifié

L'habilitation demandée en matière de police de l'eau s'inscrit dans un contexte de réflexions approfondies sur la politique de l'eau : plus de douze ans après la loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992, le ministère de l'écologie prépare un ambitieux avant-projet de loi sur l'eau – actuellement soumis à concertation, tant auprès de la mission interministérielle sur l'eau que du comité national de l'eau, de la société civile et des élus –, dont l'examen par le Parlement devrait intervenir en 2005 au plus tard.

Ce contexte porteur explique sans doute la grande précision de l'habilitation demandée. De fait, un avant-projet d'ordonnance a d'ores et déjà été rédigé, qui est soumis à la concertation en même temps que le projet de loi précité.

a) La promotion du régime de la déclaration sans fragiliser la protection des milieux aquatiques

« *L'eau fait partie du patrimoine commun de la nation. Sa protection, sa mise en valeur et le développement de la ressource utilisable, dans le respect des équilibres naturels, sont d'intérêt général.* » C'est au nom de ce principe rappelé à l'article L. 210-1 du code de l'environnement que le législateur a construit un édifice juridique ambitieux de protection de l'eau, destiné, aux termes de l'article L. 211-1 du même code, à la préservation des écosystèmes aquatiques, à la protection des eaux et à la lutte contre toute pollution, à la restauration de la qualité des eaux, au développement et à la protection de la ressource en eau et, enfin, à la valorisation de l'eau comme ressource économique.

Dans ce contexte, les installations, ouvrages, travaux et activités entraînant des prélèvements sur les eaux, une modification de leur niveau ou de leur mode d'écoulement ou des déversements, écoulements, rejets ou dépôts font l'objet d'un strict encadrement, dont l'outil principal est une nomenclature établie par décret en Conseil d'État, après avis du conseil national de l'eau. Cette nomenclature, dont le principe est posé par l'article L. 214-2 du code de l'environnement, distingue ces installations, ouvrages, *etc.* en fonction des « *dangers qu'ils présentent* » et de « *la gravité de leurs effets sur la ressource en eau et les écosystèmes aquatiques* ». En pratique, des seuils quantitatifs sont définis, permettant de distinguer entre les installations lourdes et les autres.

Cette nomenclature produit d'importants effets juridiques puisqu'elle permet de déterminer le régime juridique applicable aux installations visées (prélèvements et pompages, plans d'eaux, assèchement ou drainage, assainissement urbain, eaux pluviales, *etc.*). L'article L. 214-3 du code de l'environnement

distingue ainsi les installations soumises à un régime lourd d'autorisation de celles soumises seulement à déclaration :

— le régime d'autorisation concerne les installations et ouvrages susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique et de porter diverses atteintes à l'environnement (nuire au libre écoulement des eaux, accroître le risque d'inondation, porter atteinte à la qualité du milieu aquatique...). L'autorisation est accordée après enquête publique et peut être retirée à tout moment dans quatre cas (salubrité publique, prévention ou cessation d'inondations, menace majeure pour le milieu aquatique et abandon ou entretien des installations) ;

— le régime de déclaration concerne les autres installations, dès lors qu'elles respectent les prescriptions générales en matière de préservation de la qualité et de la répartition des eaux et toute autre prescription particulière, limitée à une partie du territoire, de type limitation ou suspension des usages de l'eau en cas de sécheresse, inondations ou dispositions particulières aux sources d'eaux minérales naturelles. Si ces prescriptions sont insuffisantes pour garantir les grands principes de la politique de l'eau définis à l'article L. 211-1 du même code, l'autorité administrative peut prendre tout arrêté complémentaire.

Pour prendre un exemple précis, la nomenclature précitée distingue, en matière de prélèvement sur les nappes d'eau souterraine par forage, puits ou ouvrage souterrain, entre des installations dotées d'une capacité totale maximale de prélèvement supérieure ou égale à 80 mètres cubes/heure, soumises à autorisation, et celles qui prélèvent entre 8 et 80 mètres cubes/heure, pour lesquelles seule une déclaration suffit.

La législation s'est révélée extrêmement protectrice, ainsi qu'en témoigne la proportion entre le nombre d'autorisations délivrées et celui des déclarations effectués, qui révèle une forte prépondérance des premières. Le tableau suivant, relatif aux statistiques de 2002 en la matière, résume les enjeux du problème.

**LES RÉGIMES DE DÉCLARATION ET D'AUTORISATION
EN MATIÈRE DE POLICE DE L'EAU ET DE LA PÊCHE**

DOMAINE	AUTORISATION	DECLARATION	AUTORISATION TEMPORAIRE	TOTAL
Police de l'eau				
Prélèvements et pompages	4 007	1 141	23 371	28 519
Plans eaux (création ou vidange)	769	1 537	229	2 535
Rejets ou travaux en mer	22	22	3	47
Assèchement ou drainage	139	171	2	312
Assainissement urbain	305	782	13	1 100
Eaux pluviales	407	1 544		1 951
Travaux cours d'eau	448	324	157	929
Total loi sur l'eau	6 097	5 521	23 775	35 393
Police de la pêche				
Piscicultures (L. 431-6)	303			303
Travaux frayères (L. 432-3)	3 595			3 595
Vidange plan d'eau (L. 432-9)	963			963
Total loi sur la pêche	4 861			4 861
Total général	10 958	5 521	23 775	40 254

Ce tableau montre que, en matière de police de l'eau contrairement à l'objectif généralement visé par l'instauration d'un double régime, d'autorisation et de déclaration, qui a pour objet de faire de la première une exception et de la seconde le principe, à l'évidence, le régime d'autorisation a pris un poids excessif, qui se traduit par une grande inertie du fonctionnement administratif, du fait de la nécessité d'une enquête publique. Ce constat vaut également en matière de police de la pêche, construite, elle aussi, autour d'un double régime d'autorisation et de déclaration.

La question se pose dès lors de savoir s'il serait possible de maintenir le même niveau de protection des eaux, tout en allégeant le régime juridique de ces installations, mesure dont aussi bien les usagers (agriculteurs, industriels, particuliers, collectivités) que l'administration profiteraient. Notamment, celle-ci pourrait recentrer son action sur les installations les plus lourdes, donc les plus « risquées » en terme de protection de la ressource aquatique, en instruisant plus précisément les demandes d'autorisation, dans un délai moindre. Quant aux premiers, ils verraient la procédure passer d'un délai compris entre six et dix mois à deux mois seulement.

La solution envisagée dans le cadre de la présente demande d'habilitation semble, aux yeux du rapporteur, susceptible de concilier ces deux objectifs. Celle-ci prendrait, techniquement deux formes :

— d'une part, les seuils, fixés dans la nomenclature, à partir desquels une autorisation préalable serait nécessaire, seraient relevés, en sorte que,

mécaniquement, le nombre d'installations soumises à autorisation diminuerait. Le caractère délicat d'une telle réforme ne doit pas être sous-estimé : le ministère de l'écologie en est bien conscient, qui étudie la mise en place d'un groupe de travail, qui travaillerait en liaison avec les usagers ;

— d'autre part, le régime de déclaration serait consolidé par l'instauration d'une procédure d'opposition, que l'autorité en charge de la police de l'eau mettrait en œuvre soit lorsque l'installation serait incompatible avec les dispositions du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, prévu à l'article L. 212-1 dudit code, soit si elle estimait qu'elle porte aux intérêts mentionnés à l'article L. 211-1 précité une atteinte d'une gravité telle qu'aucune prescription ne serait de nature à y remédier.

Le ministère de l'écologie a jugé nécessaire la mise en place de ce schéma de réforme à deux volets, craignant que le seul relèvement des seuils prévus dans la nomenclature soit insuffisant dans des matières telles que la prévention des inondations ou les eaux potables, qui justifient le maintien d'un pouvoir de contrôle du préfet. D'où cette réforme du régime de la déclaration, inspirée des procédures du droit de l'urbanisme, qui permettrait désormais à l'administration de disposer de deux garde-fous : soit, avant même la réalisation d'un projet, elle pourrait s'y opposer dans un délai de deux mois, par décision motivée, et interdirait, dans ce cas, que les travaux ne commencent avant ce délai ; soit, pour les installations d'ores et déjà construites, elle pourrait faire jouer son pouvoir d'édicter des prescriptions complémentaires, comme le prévoit déjà l'article L. 214-3.

b) L'harmonisation des polices de l'eau et de la pêche

La réforme des procédures d'autorisation et de déclaration en matière de police de l'eau fournit une occasion intéressante de revoir la dualité de régime existant entre les polices de l'eau et de la pêche. En l'état actuel du droit, en effet, pour une même opération (piscicultures, vidanges de plans d'eau notamment), des autorisations différentes au titre de la pêche, d'une part, et de l'eau, d'autre part, doivent être délivrées, du fait de l'absence de coordination des régimes prévus par la loi sur l'eau de 1992 précitée et la loi n° 84-512 du 29 juin 1984 relative à la pêche en eau douce et à la gestion des ressources piscicoles. Dualité d'autant plus pesante d'ailleurs qu'elle se double, au sein de chaque domaine, de l'existence des deux régimes d'autorisation et de déclaration qui viennent d'être présentés.

La présente habilitation permettrait d'unifier le régime applicable aux installations actuellement soumises à cette dualité : il s'agirait ainsi de supprimer les régimes spécifiques d'autorisations prévus au titre de la loi de 1989 précitée et de les fusionner avec le régime prévue à l'article L. 214-3, tel que modifié d'ailleurs sur le fondement du présent projet de loi. Cette réforme supposerait notamment l'abrogation des articles L. 431-6, L. 432-3 et L. 432-9 du code de l'environnement et l'adaptation des articles L. 214-1 à L. 214-6, afin que soient prises en compte les spécificités de la pêche et de la protection du patrimoine piscicole.

c) Le règlement du cas des installations et ouvrages préexistants à la loi sur l'eau de 1992

Aux termes de l'article L. 214-6 du code de l'environnement, les installations et ouvrages existants à la date du 4 janvier 1992 doivent avoir été mis en conformité avec les dispositions prises en application de l'article L. 214-2 (qui fixe la nomenclature des installations et partant, le régime dont elles relèvent) dans un délai de trois ans à compter de cette date. Sont concernés, par exemple, aux termes de l'exposé des motifs, « *les étangs réalisés il y a plusieurs siècles, des rejets d'eaux pluviales de routes nationales, de nombreux ouvrages réalisés avant 1992* ».

Bien que le décret n° 93-742 du 29 mars 1993, pris en application de ces dispositions, en ait fortement assoupli la mise en œuvre, cette disposition législative, qui était destinée à combler le vide juridique entourant certaines opérations anciennes, n'a malheureusement pas eu les effets escomptés. En effet, la quasi-totalité (au moins 99 %, selon les chiffres donnés en 2001 par M. Daniel Marcovitch, rapporteur sur le projet de loi portant réforme de la politique de l'eau ⁽¹⁾ dont l'examen législatif n'est jamais parvenu à son terme) des ouvrages ou installations anciennes, qui auraient dû être déclarées ou autorisées avant 1995, sont restés dans la clandestinité juridique, alors même que le 9° de l'article 44 du décret précité du 29 mars 1993 punit d'une contravention de cinquième classe toute absence de déclaration d'existence de ces opérations.

Il est donc proposé d'habiliter le Gouvernement à simplifier la procédure pour les ouvrages visés à cet article, en sorte qu'ils conservent leurs droits d'antériorité. Cette régularisation pourrait prendre la forme d'une assimilation des autorisations délivrées en application de législation antérieures à celle de 1992 aux autorisations délivrées sur la base de cette dernière. Pour les autres, elles seraient régularisées sous réserve de la fourniture à l'administration, par l'exploitant, d'informations relatives à l'emplacement, la nature, la consistance, le volume et l'objet de l'ouvrage. *In fine*, les mesures envisagées permettraient d'éviter de faire perdre leur droit d'antériorité à de nombreux ouvrages créés régulièrement avant la mise en œuvre des dispositions de la loi sur l'eau et de ne pas obliger leurs propriétaires à engager de nouvelles procédures complexes et coûteuses. Ceux qui ont fait la déclaration d'existence dans les délais pourront ainsi prouver leur bonne foi ; les autres devront apporter la preuve de leur régularité par tout moyen, sauf à refaire une procédure complète.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur, aux fins de cohérence rédactionnelle entre le 3° du présent article et l'article L. 214-6 du code de l'environnement (**amendement n° 25**).

d) La simplification du régime des opérations connexes ou relevant d'une même activité

Lorsque les maîtres d'ouvrage sont multiples sur une même opération (par exemple un système d'assainissement avec la station d'épuration, d'une part, et les réseaux, d'autre part, ou exercent une même activité sur un lieu géographique donné

(1) Daniel Marcovitch, Rapport fait au nom de la commission de la Production et des Échanges sur le projet de loi (n° 3205) portant réforme de la politique de l'eau, *Assemblée nationale, XI^e législature, n° 3500, 19 décembre 2001.*

(par exemple un ensemble d'irrigants sur un même cours d'eau), ils sont actuellement obligés de déposer des dossiers séparés. De son côté, l'administration est tenue de mener autant de procédures qu'il existe de dossiers, en dépit des liens existant entre ceux-ci.

L'habilitation demandée vise à permettre le dépôt d'un dossier unique pour des opérations connexes ou relevant d'une même activité, y compris conduites par des maîtres d'ouvrages différents, relevant des articles L. 214-1 à L. 214-6 du code de l'environnement. Les collectivités territoriales et les agriculteurs seraient à l'évidence les principaux bénéficiaires de cette réforme.

e) L'extension de la procédure de la transaction pénale aux délits et contraventions en matière d'eau

En raison de l'engorgement des tribunaux, les procès-verbaux dressés dans le domaine de l'eau – soit 835 délits et 171 contraventions en 2002 – sont trop souvent traités dans des délais longs, quand ils ne sont pas classés. Démotivation de l'administration et désresponsabilisation des contrevenants, telles sont les conséquences de cette trop grande inertie judiciaire.

Cette situation est d'autant plus regrettable qu'il existe dans notre droit un certain nombre de modes de règlement alternatif des litiges, beaucoup plus adaptés au traitement des contraventions et délits de gravité moyenne tels qu'ils existent dans le domaine de l'eau. Notamment, la transaction pénale figure au nombre de ces procédures extra juridictionnelles mises en œuvre sous le contrôle du procureur de la République. Autorisée par l'article 6 du code de procédure pénale, cette procédure, qui doit être expressément prévue par la loi au cas par cas, entraîne l'extinction automatique de l'action publique. Le code de procédure pénale ne contient qu'un exemple de cette procédure : l'article 529-3 prévoit ainsi, en matière de police des services publics de transports terrestres, un dispositif de transaction entre le contrevenant et l'exploitant pour les contraventions des quatre premières classes ; l'article 529-4 fixe les modalités de la transaction.

Le droit de l'environnement pratique également la transaction pénale. Ainsi, pour les infractions en matière de pêche, l'autorité administrative chargée de la pêche en eau douce a, aux termes de l'article L. 437-14 du code de l'environnement, le droit de transiger, après accord du procureur de la République, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État. Ce système a fait la preuve de son efficacité : ainsi, sur les 1 751 décisions recensées à la suite des délits et contraventions relevés en 2001 en matière de pêche, 62 % concernaient des transactions et seulement 22 % des poursuites.

Le ministère de l'écologie estimant qu'environ 80 % des délits et infractions résultant de simples négligences devraient pouvoir bénéficier de transactions pénales, le Gouvernement demande à être habilité à étendre le système de la transaction pénale aux infractions en matière de police de l'eau. Cette réforme présenterait le triple intérêt d'accélérer la réparation du dommage, de mettre en œuvre les mesures éventuelles propres à éviter le renouvellement du dommage et, évidemment, de désengorger les juridictions pénales, tout en étant soumise à l'accord du procureur.

Le rapporteur souhaite que la rédaction de la disposition instaurant la transaction précise expressément, comme le fait l'article du code de procédure pénale précité, que la transaction éteint l'action publique. À cette occasion, il serait d'ailleurs souhaitable de préciser en ce sens l'article L. 437-14 du code de l'environnement. Sur proposition de son rapporteur, la Commission a *adopté* un amendement étendant l'habilitation demandée, afin de préciser, en matière d'infractions liées à la police de la pêche, les conséquences de la transaction pénale sur l'action publique (**amendement n° 24**).

2. La nécessaire refonte en profondeur du régime des immersions en mer

a) Le droit national de l'immersion : un droit obsolète et inadapté

Le régime juridique de l'immersion en mer de déchets et autres matériaux représente un cas d'école de la complexité du droit de l'environnement évoquée précédemment.

— Des instruments juridiques internationaux en avance sur le droit français

La raison principale tient au caractère largement international des sources juridiques sur cette question. Comme malheureusement trop souvent en matière d'environnement, c'est une catastrophe majeure qui est à l'origine du droit international de l'immersion des déchets en milieu marin. En l'occurrence, l'échouage du Torrey Canyon en 1967 marque le début de la prise de conscience européenne en la matière : les 117 000 tonnes d'hydrocarbures qui se répandirent à l'époque au large des côtes britanniques et françaises, avec des conséquences catastrophiques pour l'environnement, furent le pivot de la coopération internationale en matière de lutte contre la pollution du milieu marin de l'Atlantique du nord-est. Cette catastrophe a accéléré la signature, en 1969, de l'accord concernant la coopération en matière de lutte contre la pollution de la mer du Nord par les hydrocarbures et autres substances dangereuses (dit « accord de Bonn »). Il fallut un autre scandale pour rappeler aux pays concernés que l'immersion illimitée et délibérée de déchets industriels en mer pouvait aboutir à une situation intolérable. Ainsi, l'épisode du « Stella Maris », un navire néerlandais qui, parti du port de Rotterdam le 16 juillet 1971 pour immerger des déchets chlorés en mer du Nord, fut obligé de revenir au port le 25 juillet (sans avoir accompli sa mission) en raison de la pression combinée de l'opinion publique et des Gouvernements de plusieurs pays, fut l'élément déclenchant qui aboutit, en février 1972, à la convention pour la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion effectués par les navires et les aéronefs, dite convention d'Oslo. Cette convention régionale fut négociée en même temps qu'une convention internationale : en novembre 1972, fut adoptée la convention de Londres sur la prévention de la pollution des mers par immersion de déchets, qui reprit les mêmes principes que la convention d'Oslo.

Ce droit conventionnel international constitue encore aujourd'hui la source de notre législation nationale : les articles L. 218-42 à L. 218-58 du code de l'environnement, issus de la loi n° 76-599 du 7 juillet 1976 relative à la prévention de la pollution marine par les opérations d'immersion, reprennent les grands principes affirmés par ces conventions, l'article L. 218-42 renvoyant d'ailleurs

explicitement à l'instrument régional qu'est la convention d'Oslo. Le principe général est celui de l'autorisation de l'immersion des déchets (matériaux de dragage, boues d'égouts, déchets de poissons ou matières organiques résultant d'opérations de transformation industrielle du poisson, navires et plates-formes...). Une exception et un tempérament sont apportés à ce principe : l'immersion de certains déchets (mercure, produits radioactifs, pétrole brut...) est interdite, tandis qu'un régime d'autorisation doit être aménagé pour d'autres (arsenic, chrome, cuivre, nickel, cyanures, fluorures...).

Le problème vient de ce qu'alors que le droit international a considérablement évolué, notre législation sur l'immersion reste fondée sur ces conventions.

En premier lieu, la convention d'Oslo n'a plus d'existence juridique depuis l'entrée en vigueur, le 23 mars 1998, de la convention pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du nord-est (OSPAR), signée en septembre 1992 et qui la remplace.

En deuxième lieu, sur le fond, la convention de Londres précitée a été profondément modifiée en 1996 par un protocole qui, notamment, renverse le principe sur lequel était fondée la convention de 1972. De fait, même si celle-ci a, à l'époque représenté une avancée considérable, cette convention reposait néanmoins sur l'idée selon laquelle l'élimination en mer des déchets pouvait être une solution face à l'accroissement de la production de déchets industriels et qu'il fallait « seulement » en promouvoir le *contrôle* effectif. Depuis, et notamment dans les années 1990, dans la foulée du sommet de Rio, l'objectif, d'ailleurs repris dans les considérants du protocole de Londres, est bien *l'élimination* de la pollution par immersion. En conséquence, le protocole de 1996 repose sur le principe de l'interdiction de l'immersion, sauf pour une liste limitative de déchets et autres matières : matériaux de dragage, boues d'égouts, déchets de poissons ou matières organiques résultant d'opérations de transformation industrielle du poisson, navires et plates-formes, objets volumineux « *constitués principalement de fer, d'acier, de béton et de matériaux également non nuisibles mais dont l'impact physique suscite des préoccupations* ». Ce protocole intègre, en outre, les principes de pollueur-payeur, de précaution et de développement durable. L'intégration des dispositions de ce protocole dans notre droit de l'environnement est d'autant plus nécessaire qu'il fait d'ores et déjà partie de l'ordre juridique national, depuis la loi n° 2003-985 du 16 octobre 2003 autorisant l'adhésion de la France au protocole de 1996 à la convention de Londres.

En dernier lieu, d'autres conventions internationales sont intervenues au niveau régional : outre la convention, qui vient d'être évoquée, pour l'Atlantique du nord-est, existe également un protocole à la convention de Barcelone relatif à la prévention de la pollution en mer Méditerranée, de 1976.

— *Des procédures qui ne sont pas adaptées aux spécificités du régime de l'immersion*

Au-delà des principes, les procédures mises en œuvre en matière d'immersion sont au mieux complexes, au pire source de nombreux contentieux potentiels.

Complexité d'abord, du fait de l'existence d'un régime propre d'autorisation, qui vient se superposer au régime évoqué ci-dessus au titre de la législation sur l'eau. On retrouve là exactement la même problématique que pour les législations sur l'eau et la pêche. De même, il existe un régime contentieux spécifique de l'immersion, qui diffère et du régime applicable aux autorisations d'ouvrages et travaux en matière de pêche en eau douce prévues aux chapitres I, II, III du titre III du livre IV du code de l'environnement, et de celui applicable aux décisions prises en matière d'eau et de milieu aquatique.

Ambiguïté ensuite de la procédure d'instruction des demandes, depuis l'intervention du décret n° 97-1204 du 19 décembre 1997, pris pour l'application à la ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement du 1° de l'article 2 du décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles. En effet, jusqu'alors, tant la loi n° 76-599 du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs et à la lutte contre la pollution marine accidentelle que le décret pris pour son application (décret n° 82-842 du 29 septembre 1982), confiait au ministre chargé de l'environnement la compétence pour délivrer les permis d'immersion.

Depuis 1997, l'articulation de ce dispositif avec le décret sur la déconcentration pose question. En effet, celui-ci a semé le trouble dans la mesure où les autorisations d'immersion ne font pas partie des exceptions au principe de déconcentration mentionnées dans ce décret, en sorte que c'est au préfet de département que revient la délivrance des permis d'immersion. Or, cette procédure est inadaptée en l'occurrence. D'une part, il existe un problème d'identification du préfet de département compétent puisqu'il n'existe pas de limites départementales en mer. D'autre part, la procédure de traitement des demandes de permis, telle qu'elle est décrite dans le décret de 1982 précité, ne se prête pas à une déconcentration. En effet, le dossier de demande fait l'objet d'un parcours d'une redoutable complexité :

— dans un premier temps, il est notamment transmis pour rapport au préfet du ou des départements où sont implantés les centres de production, de regroupement ou de stockage des déchets à immerger ;

— dans un deuxième temps, si la demande n'est pas refusée, le dossier est transmis par le ministre au préfet maritime exerçant son autorité sur la ou les zones d'immersion envisagées, ainsi qu'au préfet du ou des départements intéressés, si cette zone ou une de ces zones est située en tout ou en partie dans les eaux territoriales ou intérieures maritimes ;

— dans un troisième temps, dès réception du dossier, le préfet maritime consulte obligatoirement le préfet du port ou de l'aéroport d'embarquement des déchets et procède aux autres consultations qu'il estime nécessaires ;

— dans un quatrième temps, si une des zones d’immersion proposées par le pétitionnaire est située dans les eaux territoriales ou intérieures maritimes françaises, le préfet du ou des départements intéressés, sur proposition du service maritime, ouvre par arrêté une enquête publique. Dans un délai d’un mois après la clôture de l’enquête, le préfet transmet ce dossier accompagné de son avis au préfet maritime.

— dans un cinquième temps, le préfet maritime transmet au ministre chargé de l’environnement l’ensemble du dossier avec ses propositions sur la suite à donner à la demande, et notamment les prescriptions à imposer en cas de délivrance d’un permis ;

— enfin, au vu du rapport du préfet maritime, le ministre chargé de l’environnement notifie au pétitionnaire un refus motivé ou lui délivre un permis.

La procédure d’immersion pose enfin problème au regard de l’outre-mer. En premier lieu, si le protocole à la convention de Londres, qui est une convention internationale universelle, a vocation à s’y appliquer, il n’en est pas de même pour les règles posées par les conventions régionales protégeant la Méditerranée ou l’Atlantique nord. En second lieu, la question de compétence respective des autorités nationales et des autorités territoriales n’est pas résolue.

b) Les objectifs de l’habilitation : adaptation et clarification

Au vu de l’ensemble de ces problèmes, le texte apparemment large de l’habilitation se justifie donc pleinement.

En premier lieu, cette habilitation va permettre de mettre fin à ce paradoxe qui conduit la France, en pointe sur la lutte contre la pollution des mers tant au niveau européen que dans les forum internationaux, à disposer d’une législation sur l’immersion des déchets totalement obsolète au vu des progrès, et du droit de l’environnement, et de la prise de conscience collective en matière de développement durable. À l’heure où notre pays s’engage résolument dans la voie de la constitutionnalisation du droit de l’environnement, ce paradoxe n’est plus tenable. Sans doute la pratique administrative actuelle en matière d’immersion conduit à ne pas attribuer de permis d’immersions pour les déchets et autres matériaux ne figurant pas sur la liste des dérogations ; reste que la lettre du droit doit au plus vite se mettre en conformité avec nos engagements internationaux.

Techniquement, conformément à l’étude d’impact annexée au projet de loi de ratification du protocole de 1996, les articles L. 218-42 à L. 218-58 du code de l’environnement seront modifiés, en vue d’y introduire le principe d’interdiction de l’immersion, sauf dérogation pour une liste limitative de déchets et autres matériaux qu’il conviendra d’établir par décret en Conseil d’État.

En deuxième lieu, l’habilitation va permettre d’aligner le régime contentieux, et permettre la délivrance d’autorisations uniques, au titre des différentes législations sur l’eau, la pêche et les immersions.

Enfin, l'habilitation pourrait également permettre une harmonisation des dispositions pénales prévues en matière d'immersion avec celles figurant dans le projet de loi sur l'eau qui devrait être examiné par le Parlement.

La Commission a *adopté* l'article 34 ainsi modifié.

Article 35

Simplification des procédures applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement et en matière de déchets

Les installations classées sont définies par l'article L. 511-1 du code de l'environnement comme « *les usines, ateliers, dépôts, chantiers et, d'une manière générale, les installations exploitées ou détenues par toute personne physique ou morale, publique ou privée, qui peuvent présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments ainsi que des éléments du patrimoine archéologique* » ainsi que les « *exploitations de carrières au sens des articles premier et 4 du code minier* ».

En raison de ces caractéristiques, elles sont assujetties à un régime juridique spécifique. La police des installations classées soumet les activités selon leur taille et leur nature, soit à une déclaration, soit à une autorisation.

Dans cet article, le Gouvernement sollicite une habilitation, très précise, pour procéder à des ajustements techniques de la législation relative aux installations classées et abroger certaines dispositions relatives aux déchets. La future ordonnance devra être prise dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 35

1. Simplifier les procédures de suspension d'autorisation d'installations classées
2. Simplifier les procédures consultatives prescrites en cas de demande d'autorisation d'installations classées situées dans des vignobles
3. Adapter les règles de procédure applicables aux carrières dont la production est destinée à l'activité agricole
4. Abroger les dispositions devenues sans objet du code de l'environnement en ce qui concerne les installations classées et les déchets
5. Simplifier les procédures prévues à l'article L. 541-17 du code de l'environnement (autorisation de recherche de formations et de cavités géologiques)

1. La suspension de l'autorisation d'exploitation

Le code de l'environnement prévoit deux procédures distinctes de suspension de l'autorisation d'exploitation d'une installation, répondant à des situations différentes :

— la première, prévue par l'article L. 514-7 du code de l'environnement, permet au ministre chargé des installations classées de suspendre l'exploitation d'une installation classée, soumise à déclaration ou à autorisation, lorsque celle-ci présente des dangers ou des inconvénients pour les intérêts protégés par l'article L. 511-1 précité. Sauf cas d'urgence, cette suspension intervient après consultation des organes consultatifs compétents ;

— la seconde, prévue par l'article L. 514-1 du code précité, permet au préfet de suspendre, après consultation de la commission départementale compétente, une installation classée en cas d'inobservation des conditions imposées à l'exploitant.

Le projet du Gouvernement consisterait à unifier ces procédures, d'une part, en désignant le préfet comme autorité compétente dans tous les cas, d'autre part, en supprimant les consultations en cas d'urgence.

2. Les carrières

L'article L. 515-1 du code de l'environnement, qui soumet l'exploitation de carrières au régime d'autorisation des installations classées, prévoit une procédure d'instruction particulière pour les carrières situées dans les vignobles classés appellation d'origine contrôlée, vin délimité de qualité supérieure et dans les zones de production des vins de pays. Sont ainsi sollicités l'avis du ministre chargé de l'agriculture, celui de l'Institut national des appellations d'origine et de l'Office national interprofessionnel des vins.

Afin d'écourter la procédure d'instruction dans les zones viticoles, il serait proposé de supprimer l'avis du ministre et de renvoyer les autres consultations au domaine réglementaire.

Les « *carrières de marne ou d'arène granitique de dimension et de rendement faibles utilisées à ciel ouvert, sans but commercial, dans le champ même des exploitants ou dans la carrière communale* » relèvent du régime de la déclaration. Cette exception trouve sa justification dans l'utilisation avantageuse de ces matériaux en matière d'agriculture ou de voirie. Ils permettent des amendements calcaires à faible coût, nécessaires à l'amélioration de la structure des sols ou à l'aménagement rural de proximité.

Le projet du Gouvernement envisage d'étendre cette procédure simplifiée et moins longue à tout « *matériau destiné au marnage des sols* ». L'interprétation restrictive du mot « marne » prive de fait les exploitants agricoles d'un accès facilité à ces amendements, dont l'utilité agronomique et l'effet anti-érosion sont reconnus.

Cependant, cette disposition fait déjà l'objet de l'article 10 *quater* du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, adopté par le Sénat en première lecture. Cet article résulte d'un amendement adopté à l'Assemblée nationale, qui visait les seules carrières de craie, que le Sénat, sur un amendement du rapporteur, a modifié pour inclure tout matériau destiné au marnage des sols.

Le rapporteur vous propose donc de supprimer la disposition prévue par ce projet au bénéfice de celle du projet de loi susmentionné en cours de navette.

3. Les installations d'élimination des déchets

L'article L. 541-25 du code de l'environnement, issu de la loi n° 75-633 du 15 juillet 1975 relative à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, soumet les installations d'élimination des déchets au régime juridique des installations classées « *quel qu'en soit l'exploitant* ». Cette mention visait à assujettir les installations d'élimination des déchets exploitées par des personnes publiques au régime des installations classées. La législation en vigueur à cette date, c'est à dire la loi du 19 décembre 1917 relative aux établissements dangereux, insalubres ou incommodes, ne s'appliquait qu'aux établissements à caractère industriel et commercial.

La loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement a assujetti aux dispositions qu'elle édicte les installations inscrites à la nomenclature, exploitées par toute personne qu'elle soit publique ou privée, ayant ou non le caractère industriel et commercial. La loi nouvelle répondant au souci manifesté précédemment, la disposition devenait inutile. Mais cette disposition n'a jamais été abrogée. Son existence a contribué à maintenir une ambiguïté. La disposition de l'article L. 541-25 précité est en effet souvent interprétée comme posant le principe d'une obligation de soumettre toutes les installations d'élimination de déchets à la législation relative aux installations classées.

Or, si cette interprétation devait être retenue, de nombreuses installations comme les conteneurs destinés à la récupération du verre, les routes pour la construction desquelles certains déchets sont utilisés, et les parcelles où sont effectuées des opérations d'épandages de déchets pouvant être valorisés en agriculture devraient être ainsi assujetties à la réglementation des installations classées, étant des installations d'élimination de déchets au sens du code de l'environnement.

Il serait donc proposé de supprimer l'alinéa responsable de la confusion tout en conservant à l'étude d'impact réalisée sur les installations d'élimination des déchets son caractère spécifique.

4. La récupération des matériaux

Il est envisagé d'abroger les articles L. 541-32, L. 541-35 et L. 541-36 du code de l'environnement, qui tous portent sur la récupération des matériaux. Ces dispositions, datant de la loi du 15 juillet 1975 précitée, ne répondent à aucune législation communautaire et n'ont pas connu de textes d'application. Elles pourraient, en revanche, constituer des entraves à la concurrence et à la libre circulation des marchandises en imposant des sujétions supplémentaires pour les industriels français.

5. Les travaux de recherche de formations ou de cavités géologiques susceptibles d'être utilisées pour le stockage souterrain de déchets ultimes

L'article L. 541-17 du code précité prévoit que ces travaux ne peuvent être entrepris que, soit par le propriétaire du sol ou avec son consentement, après déclaration au préfet, soit, à défaut de ce consentement, par autorisation conjointe des ministres chargés des mines et de l'environnement, après que le propriétaire a été invité à présenter ses observations.

Dans le cadre de l'objectif de déconcentration assigné par le décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles, il conviendrait de transférer au préfet la compétence d'autorisation actuellement détenue par les ministres.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur supprimant l'habilitation portant sur le régime déclaratif pour l'exploitation des carrières, de telles dispositions ayant été d'ores et déjà introduites dans le projet de loi relatif au développement des territoires ruraux (**amendement n° 26**), puis *adopté* l'article 35 ainsi modifié.

Article 36

Renforcement de la sécurité juridique des cotisants dans leurs relations avec les organismes de recouvrement des cotisations et des contributions sociales

La relation des cotisants avec les organismes de recouvrement des cotisations et des contributions sociales est parfois mal ressentie par nombre d'acteurs, notamment par les entreprises. Le droit applicable est complexe.

Des mesures de simplification sont intervenues dans la première loi d'habilitation pour simplifier le droit du 2 juillet 2003 : unification du contentieux concernant l'usage du chèque service (article 14), harmonisation et réduction du nombre des régimes d'exonération de cotisations sociales, création, pour les très petites entreprises, d'un « titre emploi simplifié entreprise » qui se substituera à la déclaration unique d'embauche et à l'ensemble des déclarations sociales concernant le salarié, assimilation du bulletin de paie au contrat de travail, réduction du nombre et de la complexité des déclarations obligatoires relatives à l'emploi des travailleurs handicapés, aux mouvements de main d'œuvre, réduction du nombre et de la complexité des déclarations annuelles de données sociales, mise en place d'un guichet unique pour le recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants, réforme du guichet unique « spectacle occasionnel » (article 24).

La loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003 de financement de la sécurité sociale pour 2004 a poursuivi l'œuvre accomplie en simplifiant certaines procédures de trésorerie et de déclaration et les relations entre cotisants et organismes de recouvrement. Pour pacifier plus avant ces relations, cet article propose d'habiliter, pendant douze mois, le Gouvernement à prendre trois types de mesures : permettre aux cotisants de se prévaloir des circulaires et instructions ministérielles publiées,

leur permettre d'invoquer l'interprétation de l'organisme de recouvrement sur leur situation au regard de la législation relative aux cotisations et aux contributions de sécurité sociale, et, enfin, résoudre les difficultés qui peuvent apparaître lors de leur affiliation ou de l'application qui leur est faite des règles d'assiette ou de recouvrement de ces cotisations ou contributions.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 36

1. Permettre aux cotisants de se prévaloir des circulaires et instructions ministérielles publiées
2. Permettre aux cotisants d'invoquer l'interprétation de l'organisme de recouvrement sur leur situation au regard de la législation relative aux cotisations et aux contributions de sécurité sociale
3. Résoudre les difficultés qui peuvent apparaître lors de leur affiliation ou de l'application qui leur est faite des règles d'assiette ou de recouvrement de ces cotisations ou contributions

1. Les apports de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 a apporté plusieurs mesures de simplification en matière de gestion de trésorerie et au profit des cotisants aux régimes de sécurité sociale.

Tout d'abord, dans ses articles 69, 70 et 71, la loi a simplifié la procédure d'admission en non-valeur (articles L. 133-3 et L. 243-3 du code de la sécurité sociale), les modalités de recouvrement des cotisations et contributions sociales (articles L. 243-5, L. 243-6, L. 244-2 et L. 244-3 du code de la sécurité sociale et article L. 725-7 du code rural), ainsi que les obligations déclaratives des employeurs établis hors de France.

Ainsi, les organismes de sécurité sociale peuvent désormais faire sortir plus facilement de leur bilan des créances devenues irrécouvrables, qui sont alors admises en non-valeur. Il s'agit d'une opération de clarification comptable et de responsabilisation des conseils d'administration des caisses. Dès lors que le recouvrement sur le cotisant de tout ou partie de la créance des organismes apparaît incertain, cette créance doit, selon les règles du plan comptable applicable aux organismes de sécurité sociale, être considérée comme douteuse. Une provision pour dépréciation est alors constituée. Le montant de la provision, qui grève d'une charge le résultat de l'exercice considéré, est calculé, soit à partir de l'examen de chaque créance, soit à partir d'une estimation forfaitaire. Une créance devenue irrécouvrable est présentée en non-valeur dès lors que les conditions fixées par la législation en vigueur sont remplies. La provision qui avait été constituée est alors reprise dans le résultat comptable, sous la forme d'un produit améliorant ce dernier. Cette opération de clarification a donc un impact positif sur les comptes annuels. Auparavant, la procédure d'admission en non valeur des créances, des cotisations sociales et des majorations et pénalités prévues en cas de renvoi tardif de la déclaration de revenus et en cas de non-acquittement des cotisations à l'échéance imposait un avis conforme conjoint du directeur régional des affaires sanitaires et sociales et du trésorier-payeur général, sur la demande présentée par l'organisme de sécurité sociale concerné, préalablement à la décision du conseil d'administration de cet

organisme. Il a été mis fin à ce contrôle *a priori* des décisions des conseils d'administration des organismes de sécurité sociale, qui prendront désormais seuls la décision d'admission en non-valeur. Le contrôle des admissions en non valeur s'effectuera *a posteriori*, dans le cadre des contrôles des comptes exercés par les comités régionaux d'examen des comptes.

S'agissant du recouvrement des cotisations et contributions sociales, quatre mesures de simplification ont été adoptées :

— les délais de prescription des créances de cotisations et contributions sociales ont été alignés. Les organismes de recouvrement disposent, en vertu de l'article L. 244-3 du code de la sécurité sociale, d'un délai de reprise d'une durée de trois ans. Les cotisants ne disposaient, en vertu de l'article L. 243-6, que d'un délai d'une durée de deux ans pour demander le remboursement des indus sur cotisations et contributions sociales. Ce délai de prescription des demandes de remboursement a donc été porté également à trois ans ;

— par analogie avec la réglementation fiscale et pour accroître la sécurité juridique du dispositif, le point de départ de la prescription du délai de reprise des cotisations et contributions sociales a été précisé : la période de reprise possible ne sera plus une période de trois ans jour pour jour mais une période égale à trois années civiles plus l'année en cours. Il a, par ailleurs, été institué une prescription de cinq ans dès lors que les éléments constitutifs d'une infraction de travail dissimulé ont été constatés ;

— le délai pendant lequel les organismes de sécurité sociale sont tenus d'inscrire à un registre public tenu au greffe du tribunal de commerce ou du tribunal de grande instance leurs créances de cotisations et contributions sociales supérieures à 12 000 euros, pour leur conserver leur caractère privilégié, a été prolongé de trois à six mois. L'allongement de ce délai est en fait favorable aux cotisants car il donne plus de temps pour aboutir à un règlement amiable des dossiers débiteurs ;

— a été supprimée une disposition de nature réglementaire tombée en désuétude, laquelle prévoyait que l'organisme de sécurité sociale souhaitant poursuivre devant le tribunal de police un employeur ou un travailleur indépendant qui ne s'était pas conformé aux prescriptions de la législation de sécurité sociale devait envoyer une copie de sa lettre de mise en demeure préalable au directeur régional des affaires sanitaires et sociales.

En outre, les obligations déclaratives des employeurs établis hors de France ont été simplifiées. Ces employeurs peuvent désormais remplir leurs obligations relatives aux déclarations et versements des cotisations et contributions sociales auxquels ils sont tenus au titre de l'emploi de personnel salarié exerçant son activité sur le territoire français auprès d'un organisme de recouvrement unique, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un représentant résidant en France, spécialement désigné à cet effet et personnellement responsable des opérations déclaratives et du versement des sommes dues.

Ensuite, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004, dans son article 72, a également modifié les articles L. 225-1-1 et créé un article L. 243-6-1

du code de la sécurité sociale afin, d'une part, de clarifier et de renforcer les pouvoirs de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), et, d'autre part, de créer un nouveau droit pour les cotisants confrontés à des interprétations contradictoires.

Le constat qui a motivé cette mesure est le suivant : le statut de personnes morales autonomes de droit privé des organismes de recouvrement des cotisations et des contributions sociales entraîne des difficultés dans l'harmonisation du traitement des cotisants sur l'ensemble du territoire. Ce problème devient prégnant lorsque les entreprises ayant plusieurs établissements, localisés à des endroits différents et à ce titre relevant de plusieurs organismes, sont aux prises avec des interprétations juridiques contradictoires pour des situations comparables au regard de la législation. La mesure, introduite à l'initiative du Sénat, permet de confier à l'ACOSS un rôle d'harmonisation.

Ainsi, l'article L. 225-1-1 précité précise que l'ACOSS exerce un pouvoir de direction et de contrôle sur les unions de recouvrement en matière de gestion de trésorerie. Elle définit ses orientations en matière de contrôle et de recouvrement des cotisations et des contributions de sécurité sociale. Elle est chargée de coordonner et de vérifier leur mise en œuvre par les organismes locaux. Elle peut même, dans certains cas, recouvrer directement des cotisations et des contributions. Elle centralise l'ensemble des opérations, y compris les opérations pour compte de tiers, des URSSAF, des caisses générales de sécurité sociale (CGSS), compétentes outre-mer, ainsi que des unions et fédérations de ces organismes. Elle est chargée d'en transférer le produit vers les organismes du régime général, ainsi que d'en opérer le règlement vers tous organismes désignés à cet effet. Elle a également été explicitement chargée par la loi de financement pour 2004 de porter les litiges devant la Cour de cassation.

L'article L. 243-6-1, créé comme on l'a vu par la loi de financement précitée, permet à tout cotisant, confronté à des interprétations contradictoires concernant plusieurs de ses établissements dans la même situation au regard de la législation relative aux cotisations et aux contributions de sécurité sociale, sans préjudice des autres recours, de solliciter l'intervention de l'ACOSS en ce qui concerne l'appréciation portée sur sa situation par les URSSAF et les CGSS. À la suite de l'analyse du litige, l'agence centrale peut demander aux organismes d'adopter une position dans un délai d'un mois. À l'expiration de ce délai, s'ils ne se sont pas conformés à cette instruction, l'agence centrale peut se substituer aux organismes pour prendre les mesures nécessaires.

2. Les adaptations proposées

Des dispositions applicables en matière fiscale, destinées à protéger les contribuables contre l'insécurité juridique, pourraient être utilement étendues en matière sociale et protéger ainsi les cotisants, conformément aux objectifs retenus dans la convention d'objectifs et de gestion 2002-2005 signée, le 5 avril 2002, entre l'État et l'ACOSS et qui prévoit que *« la branche s'emploiera à mieux garantir la sécurité juridique du cotisant par la mise en œuvre des nouveaux services et par une communication renforcée sur ses droits. Une action particulière sera menée dans le*

cadre des opérations de contrôle et de recouvrement. » Il est stipulé, par ailleurs, que « *la branche et l'État assureront l'équité et l'impartialité de l'application de la réglementation sur l'ensemble du territoire* ».

En premier, il sera permis aux cotisants de se prévaloir des circulaires et des instructions ministérielles publiées. Leurs modalités de publication seront clarifiées. Les informations diffusées sur des sites internet pourraient ainsi acquérir une valeur probante, ce qui éviterait les écarts d'informations constatées parfois entre informations diffusées et mesures appliquées.

En deuxième lieu, le Gouvernement serait autorisé à introduire, en matière sociale, les dispositifs de « rescrit » et d'opposabilité de la doctrine fiscale qui existe d'ores et déjà en matière fiscale. Cette mesure s'inscrit dans la logique de l'habilitation accordée au titre de l'article 17 du présent projet de loi, qui prévoit d'étendre aux droits et taxes perçus et recouverts selon les modalités du code des douanes la possibilité ouverte au contribuable de se prévaloir de la doctrine et des décisions de l'administration fiscale relatives à l'assiette.

En application de l'article L. 64 B du livre des procédures fiscales, la procédure de répression des abus de droit n'est pas applicable lorsqu'un contribuable, préalablement à la conclusion d'un contrat ou d'une convention, a consulté par écrit l'administration centrale en lui fournissant tous éléments utiles pour apprécier la portée véritable de cette opération et que l'administration n'a pas répondu dans un délai de six mois à compter de la demande. Les contribuables dans des situations fiscales complexes vont pouvoir exposer, avant la mise en œuvre des éléments du montage ou d'une convention, les éléments du montage qu'ils ont conçu et exposer parallèlement le régime fiscal qu'ils attendent. Saisie, l'administration fiscale devra soit valider explicitement le montage, soit, en observant un silence de six mois, donner son approbation implicitement. Ainsi, le contribuable va se trouver à l'abri d'un certain nombre de procédures.

Par ailleurs, en vertu de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales, il ne sera procédé à aucun rehaussement d'impositions antérieures si la cause du rehaussement poursuivi par l'administration est un différend sur l'interprétation par le redevable de bonne foi du texte fiscal et s'il est démontré que l'interprétation sur laquelle est fondée la première décision a été, à l'époque, formellement admise par l'administration. En effet, lorsque le redevable a appliqué un texte fiscal selon l'interprétation que l'administration avait fait connaître par ses instructions ou circulaires publiées et qu'elle n'avait pas été rapportée à la date des opérations en cause, elle ne peut poursuivre aucun rehaussement en soutenant une interprétation différente. L'article L. 80 B du même livre donne une liste des situations dans lesquelles le contribuable peut revendiquer les dispositions de l'article 80 A.

Ce type de procédure connaît, d'ores et déjà, en matière sociale, un équivalent dont la portée est très limitée. Les dispositions de l'article L. 311-11 du code de la sécurité sociale permettent aux personnes déclarées comme travailleurs non salariés de solliciter l'URSSAF aux fins de savoir si elles relèvent ou non du régime général. Le silence tenu par l'union de recouvrement pendant deux mois vaut décision négative qui s'impose à l'URSSAF. Mais, placée face à des situations

nouvelles ou à une difficulté d'interprétation ou d'application des textes, l'entreprise n'a d'autre choix que de prendre un risque.

L'extension de la procédure du rescrit en matière sociale est proposée depuis plusieurs années ⁽¹⁾ et avait déjà été présentée par M. Pierre André, sénateur, lors de l'examen du projet de loi relatif à la ville et à la rénovation urbaine, le 23 juillet 2003. Cette procédure protectrice des droits des contribuables présente, comme on l'a vu, de nombreux avantages. Pour des dispositifs d'allègements de cotisations sociales visés par décret et tout particulièrement pour les allègements qui sont accordés dans certaines zones particulières du territoire, telles que les zones franches urbaines, les cotisants pourront avoir la possibilité de solliciter une décision explicite de leur organisme de recouvrement qui, dans des délais et des conditions fixés par décret, devra répondre à cette demande.

Encore convient-il de créer les conditions susceptibles de permettre son utilisation effective.

Ainsi, en matière fiscale, M. Michel Charzat, en 2001, dans son *Rapport au Premier ministre sur l'attractivité de la France*, estimait ainsi que les « dispositifs qui existent en France sont suffisants pour permettre à un contribuable de demander à l'administration de prendre position sur une question de droit ou sur une question de fait. Le principe de l'opposabilité de l'interprétation administrative, particulièrement l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales et la procédure de l'article L. 64 B du livre des procédures fiscales pourraient servir à mettre en place une vraie politique de ruling. Or, le nombre de telles demandes est faible au regard du chiffre des rulings accordés aux États-Unis ou aux Pays-Bas. Cette désaffection des contribuables s'explique sans doute par l'hésitation qu'ils ont à attirer l'attention de l'administration fiscale sur leur situation. Elles considèrent que la mentalité actuelle des agents des impôts n'est pas favorable à une telle pratique. Dans le cas, par exemple, de l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales, l'administration n'a pas non plus d'intérêt à répondre positivement, car elle se prive de la possibilité d'opérer un redressement ultérieur. En outre, les agents sont peu enclins à jouer ce qu'ils pensent être le rôle des conseillers fiscaux. Relancer le mécanisme du rescrit en France implique de rétablir la confiance des contribuables dans leur administration. Pour cela, il est nécessaire que les agents des impôts reçoivent des instructions claires de leur hiérarchie pour développer un meilleur service aux usagers et assurer une plus grande stabilité de leurs situations fiscales. »

Pour assurer une véritable diffusion de ce mécanisme en matière sociale, il serait opportun de donner une certaine publicité à ce système. En premier lieu, publicité pourrait être accordée aux positions prises par l'administration sur des cas individuels, dans le cadre des dispositions qui existent déjà. Cette publication devrait préserver l'anonymat des bénéficiaires du rescrit. Ce type de décisions pourrait être publié dans un rapport dans la même présentation que le rapport annuel du comité de répression des abus de droit. En second lieu, les principales organisations

(1) Voir, par exemple, Mme Rapicault, Droit de l'entreprise contrôlée : le cas des URSSAF et de l'inspection du travail, Chambre de commerce et d'industrie de Paris, 7 février 2002, page 9.

professionnelles pourraient obtenir des rescrits de l'administration fiscale sur des problèmes concernant leurs adhérents.

La Commission a *adopté* l'article 36 sans modification.

Article 37

Clarification et simplification des obligations à la charge des organismes prestataires d'actions de formation

Depuis l'accord interprofessionnel de 1970 et la loi de 1971 l'instituant comme une obligation légale, la formation professionnelle continue a été principalement conduite par les entreprises et les partenaires sociaux. Le rôle de l'État s'est affirmé progressivement dans ce domaine, au fur et à mesure de la montée du chômage, à partir du milieu des années soixante-dix. Puis, dans les années quatre-vingt, des mesures de décentralisation successives ont conféré aux régions une compétence de plus en plus étendue jusqu'à leur attribuer, dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales, la compétence de droit commun. À ce mouvement institutionnel, s'est ajoutée une multiplication des réglementations. Il est temps de mener des actions de clarification.

C'est dans ce contexte que cet article poursuit le travail de simplification entamée dans la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 en matière de formation professionnelle. L'habilitation accordée est fixée, par l'article 61 du présent projet, à neuf mois.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 37

1. Alléger les formalités d'acquisition des prestations de formation
2. Aménager les règles applicables aux prestataires de formation
3. Adapter et harmoniser les procédures de contrôle et les sanctions applicables en matière d'actions de formation professionnelle
4. Adapter les dispositions relatives à la définition des mesures destinées à anticiper et accompagner l'évolution des emplois et des compétences et organiser leur mise en œuvre par voie de conventions conclues entre l'État et les organisations professionnelles et syndicales

1. Une première vague de simplification

Des efforts de simplification dans le domaine de la formation ont déjà abouti.

La loi d'habilitation du 2 juillet 2003, dans son article 25, prévoit plusieurs mesures de simplification relatives à la formation professionnelle : simplification du financement de la formation professionnelle continue des artisans – mise en œuvre par le chapitre III de l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs –, la justification d'activité des prestataires de formation permettant aux prestataires de formation

professionnelle continue de justifier directement de leur activité sans avoir besoin de justifier leurs dépenses par le rattachement de celles-ci à une convention ou à un contrat particulier, et, enfin, l'allégement des formalités des exploitants agricoles liées aux au paiement des cotisations de formation professionnelle.

Les parties à l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle se sont fixées pour objectif la transparence et la simplification administrative. Cet objectif a été rappelé par le rapporteur pour l'Assemblée nationale de la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social : il faut simplifier le système de la formation professionnelle : *« Le système de la formation professionnelle souffre d'une excessive complexité. Cette complexité est de nature à décourager les employeurs comme les salariés, en particulier les patrons et les salariés de PME, qui n'ont que peu de temps à consacrer à la recherche des textes légaux, réglementaires et conventionnels et à leur interprétation. Il serait donc utile de procéder à la refonte totale du livre IX du code du travail (livre consacré à la formation professionnelle), sans omettre celle des dispositions spécifiques que l'on trouve notamment dans le code rural. Cette refonte permettrait d'accroître la lisibilité des nombreux dispositifs. »*⁽¹⁾

Dans cette même loi, à l'initiative du Sénat, a été introduite une mesure de simplification significative (article 8 créant l'article L. 933-4 du code du travail), grâce à la création d'un « titre formation ». Sa mise en œuvre par accord de branche s'effectuera dans les conditions fixées par décret. Sur le modèle du « ticket-restaurant », l'employeur pourra s'acquitter de ses obligations relatives aux frais de formation par l'utilisation d'un titre particulier de paiement, créé par des entreprises spécialisées et remises par l'employeur aux salariés.

Le dispositif du « titre-formation » permettra ainsi aux entreprises qui choisiront de l'utiliser, en particulier les petites entreprises, de simplifier les formalités administratives, d'obtenir la certitude que les sommes versées sont bien affectées à des coûts pédagogiques et de mieux gérer leur budget de formation. Il permettra aux salariés, de renforcer l'effectivité de leur droit individuel à la formation par l'accès à une offre plus ciblée de formation dans le cadre d'un réseau d'organismes de formation affiliés. Il offrira aux organismes de formation la possibilité de bénéficier d'un accès facilité à la clientèle individuelle et de limiter les difficultés liées à la solvabilité et aux délais de paiement, et aux partenaires sociaux la faculté d'utiliser cet outil au service d'une politique de formation au niveau de chaque branche professionnelle en promouvant des titres-formation dédiés à l'activité concernée.

2. Un approfondissement des simplifications

Il s'agit d'habiliter le Gouvernement à alléger les formalités d'acquisition des prestations de formation, à aménager les règles applicables aux prestataires de

(1) Jean-Paul Anciaux, Rapport fait au nom de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales sur le projet de loi (n° 1233) relatif à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, *Assemblée nationale, XI^e législature, n° 1273, 3 décembre 2003, page 25.*

formation, à adapter et à harmoniser les procédures de contrôle et les sanctions applicables en matière d'actions de formation professionnelle ainsi que les dispositions relatives à la définition des mesures destinées à anticiper et accompagner l'évolution des emplois et des compétences et à organiser leur mise en œuvre par voie de conventions conclues entre l'État et les organisations professionnelles et syndicales.

a) L'allègement des obligations pesant sur les organismes prestataires

— *Des obligations lourdes*

Les obligations qui pèsent sur organismes dispensateurs de formation – entreprises, groupes d'entreprises, associations, établissements et organismes privés, organisations professionnelles, syndicales ou familiales, collectivités locales, établissements publics, dont les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et les chambres d'agriculture – sont déterminées par les dispositions du livre IX du code du travail.

Si la procédure d'agrément a été supprimée, en revanche demeure l'obligation de déclarer à l'administration son activité de formation dès la conclusion de la première convention de formation professionnelle ou du premier contrat. La déclaration d'activité comprend les informations administratives d'identification de la personne physique ou morale, ainsi que les éléments descriptifs de son activité. Les déclarations sont enregistrées. L'organisme doit chaque année adresser au préfet de région un bilan pédagogique et financier. Les déclarations deviennent caduques si ce bilan ne font apparaître aucune activité de formation au titre de deux années consécutives ou lorsque ces bilans n'ont pas été transmis.

L'État exerce un contrôle administratif et financier sur les activités conduites en matière de formation professionnelles par ces organismes prestataires. Il contrôle les conditions d'exécution des actions de formation financées par lui et réalisées par ces organismes. Les contrôles sont exercés par des inspecteurs et contrôleurs de la formation professionnelle. En cas de manquement, les organismes et leurs dirigeants peuvent faire l'objet d'amende ou d'emprisonnement sur le fondement de l'article L. 993-2 du code précité.

— *Des obligations qui doivent être allégées*

Un allègement de ces obligations doit s'accompagner de l'adaptation aux nouvelles situations des procédures et sanctions dont disposent les autorités de contrôle et de la nécessaire clarification du droit applicable pour rendre plus lisibles les textes concernés.

Certaines de ces obligations sont obsolètes.

C'est le cas de celle qui oblige les organismes à programmer des activités physiques et sportives dans certaines conditions. Ainsi, l'article L. 900-4 du code du travail prévoit que les actions de formation doivent obligatoirement comprendre des activités physiques et sportives régulières et contrôlées, dès lors que les actions de

formation s'adressent à des stagiaires de moins de dix-huit ans ou qu'elles excèdent une durée déterminée. Cette disposition n'a reçu aucune application pratique.

De la même façon, l'obligation de constituer un conseil de perfectionnement dans les organismes financés sur fonds publics apparaît dépassée : l'article L. 950-5-2 du même code prévoit, en effet, que les organismes de formation qui souscrivent une convention de formation avec l'État sont tenus de constituer un conseil de perfectionnement. Il est obligatoirement consulté sur les questions relatives à l'organisation et à la mise en œuvre des formations conventionnées. Dans le cadre de ce type de convention, lorsqu'un stagiaire encourt une mesure d'exclusion du stage, le conseil de perfectionnement est constitué en commission de discipline. Il procède également à l'examen du marché de la formation et se prononce sur la pertinence des stages. Son avis accompagne la demande d'habilitation déposée par l'organisme de formation. La composition du conseil de perfectionnement doit figurer dans la demande d'habilitation déposée par l'organisme de formation. Or, ce conseil, qui était prévu à l'origine par le ministère chargé de l'éducation nationale pour ses organismes de formation continue, a été supprimé par décret dans les groupements d'établissements de l'éducation nationale (GRETA). Dans le champ de la formation professionnelle continue, cette disposition n'a pas reçu d'application.

Certaines dispositions nécessitent des modifications techniques compte tenu des divers textes adoptés récemment ou en cours d'adoption. L'ordonnance procédera ainsi à de simples mises en cohérence des dispositions du code du travail. Ainsi, il faudra prendre en compte, dans les articles L. 991-1 et L. 991-4 du code, les dispositions relatives à la validation des acquis de l'expérience contenue dans la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale. Il faudra également prendre en compte, dans les articles L. 991-2 et L. 991-8 du même code, l'abrogation de l'article L. 941-1-1 du code relatif à l'habilitation des programmes de formation que prévoit le projet de loi relatif aux responsabilités locales. Dans ce dernier cas, il semble plus judicieux au rapporteur d'effectuer directement dans le projet de loi ces modifications.

D'autres dispositions du livre IX du même code sont lourdes et complexes. Elles nécessitent donc de substantiels allègements.

Le marché de la formation professionnelle est généralement caractérisé par des transactions portant sur des actions de courte durée. Dans ce contexte, la conclusion de conventions relève d'un formalisme exagéré. Dans cette perspective, il est proposé d'autoriser les acheteurs de formation à recourir à la facture détaillée en substitution de la conclusion d'une convention.

Par ailleurs, l'obligation d'élaboration d'un règlement intérieur pourrait être simplifiée. L'article L. 920-5-1 du code précité impose l'établissement d'un règlement intérieur applicable aux stagiaires dans tous les organismes de formation quel que soit leur statut. Ce règlement intérieur applicable aux stagiaires, le programme de stage, la liste des formateurs pour chaque discipline avec mention de leurs titres ou qualités, les horaires, les procédures de validation des acquis de la formation, ainsi que dans, certains cas, les tarifs et les modalités de règlement, les conditions financières prévues en cas de cessation anticipée de la formation ou

d'abandon en cours de stage font l'objet de documents remis au stagiaire avant son inscription définitive et tout règlement de frais. Certaines modalités de ce règlement, telles que la représentation des stagiaires pour les stages d'une durée supérieure à deux cents heures, alourdissent les formalités sans véritable gain. C'est pourquoi il est pourrait être envisagé de restreindre l'obligation de représentation des stagiaires aux actions de formation dont la durée totale est de cinq cents heures et plus, durée stages pratiques réalisés hors des locaux de l'organisme comprise.

Il pourrait être aussi envisagé de simplifier les procédures de gestion des conventions de formation. Dans l'état du droit, lorsque les conventions portent sur des actions de formation financées par des fonds publics, elles doivent prévoir des mesures de compensation en cas d'inexécution, en application de l'article L. 991-6 du code du travail. À défaut de compensation, s'applique la règle du reversement au cocontractant, définie par l'article L. 920-9 du même code. Les compensations, difficiles à mettre en œuvre, ont *de facto* été abandonnées.

Enfin, il est proposé d'alléger les contraintes en matière de publicité tout en renforçant la protection du consommateur. En application de l'article L. 920-6 du code précité, la publicité pour l'organisme dispensateur ne doit faire aucune mention de la déclaration prévue auprès des directions départementales du travail, ni du caractère imputable sur l'obligation de participer au financement de la formation professionnelle, des dépenses afférentes aux actions qu'elle propose. La publicité ne doit pas non plus faire mention, sous quelque forme que ce soit, des éventuelles décisions d'habilitation obtenues auprès de l'État. Elle doit, en revanche, comporter toute indication nécessaire sur les connaissances de base indispensables pour suivre la formation proposée ainsi que sur la nature, la durée et les sanctions de celle-ci. La publicité écrite doit également préciser les moyens pédagogiques et les titres ou qualités des personnes chargées de la formation, ainsi que les tarifs applicables, les modalités de règlement et les conditions financières prévues en cas de cessation anticipée de la formation ou d'abandon en cours de stage. Les infractions à ces dispositions sont punies d'une amende de 4 500 euros et d'un emprisonnement d'un an.

b) La modernisation de la politique contractuelle

L'objectif général de la politique contractuelle est d'appuyer les initiatives des branches et des entreprises en faveur d'un développement de l'emploi et des compétences de leurs salariés. Elle s'inscrit dans le cadre d'un dialogue permanent avec les partenaires sociaux au niveau interprofessionnel, professionnel ou local et se concrétise par la mise en place de deux dispositifs d'intervention : les contrats d'études prospectives (CEP) et les engagements de développement de la formation (EDDF).

Le CEP est un contrat d'étude passé entre l'État et les organisations professionnelles et syndicales représentatives d'un secteur d'activité, portant sur la réalisation d'une étude qui peut être menée au niveau national, régional ou local. Cette étude sectorielle ou intersectorielle informe sur les évolutions courantes ou prévisibles de l'emploi, des métiers, des qualifications et des compétences. L'EDDF est quant à lui un dispositif d'aide par lequel l'État soutient les actions des entreprises visant le développement de la gestion des ressources humaines et

notamment l'évaluation des compétences et la qualification des salariés. Dans ce but, l'État apporte une participation financière aux entreprises. Cette aide s'adresse prioritairement aux petites et moyennes entreprises peu structurées du point de vue des relations sociales, qui sont confrontées à une situation de modifications des systèmes de production ou d'adaptation aux évolutions de l'emploi, et à leurs salariés ayant en général peu accès à la formation dans leur activité professionnelle du fait de leur qualification, contrat de travail, âge ou parcours professionnel.

Cette évolution de la politique contractuelle est insuffisamment prise en compte par le code du travail. L'article L. 951-1 du code du travail impose aux employeurs occupant au minimum dix salariés de consacrer au financement des actions de formation continue un pourcentage minimal du montant des rémunérations versées pendant l'année en cours. En application de l'article L. 951-5 du même code, issu de la loi n° 84-130 du 24 février 1984 portant réforme de la formation professionnelle, ils peuvent s'acquitter de cette obligation en concluant avec l'État un engagement de développement de la formation ou en s'associant à un engagement similaire conclu par une organisation professionnelle ou interprofessionnelle.

Ces engagements annuels ou pluriannuels sont soumis avant leur signature à l'avis des organisations syndicales de salariés représentatives. Ils définissent leur champ et leur durée d'application, les objectifs à atteindre, les moyens à mettre en œuvre, les conditions dans lesquelles les entreprises s'acquittent de leur obligation de participer au développement de la formation professionnelle continue, les modalités d'association des chambres consulaires ainsi que les modalités de contrôle en cours d'exécution et au terme de l'engagement. Chaque année, un examen de l'exécution est entrepris par les parties signataires et associe les organisations syndicales consultées avant la signature et les institutions représentatives de personnel, dans les conditions fixées par les articles R. 950-25 à 32 du code précité.

Comme on l'a vu, le dispositif a sensiblement évolué au cours des années vers la contractualisation de politiques de développement des compétences avec les entreprises et les branches professionnelles, dans une logique d'anticipation des mutations économiques, dans le cadre, notamment, des contrats d'études prospectives. Cette évolution doit s'opérer en association avec les régions, conformément à la réforme engagée dans le cadre du projet de loi relatif aux responsabilités locales. C'est pourquoi, le 4° du présent article habilite le Gouvernement à modifier la rédaction de l'article L. 951-5 pour le mettre en conformité avec l'évolution des politiques, dans la logique des engagements pris lors de la table ronde du 21 octobre 2003 et de la réforme engagée par la loi du 4 mai 2004 précitée.

La mesure de simplification devra définir les engagements de développement de l'emploi et des compétences qui régissent les interventions dans un cadre contractuel avec les représentants professionnels ou interprofessionnels, c'est-à-dire ce qui s'appellent aujourd'hui EDDF et les CEP. En tout état de cause, une profonde concertation devra être engagée avec les partenaires sociaux sur cette question.

La Commission a *adopté* l'article 37 sous réserve d'un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 27**).

CHAPITRE III

Mesures de modernisation de l'administration

Article 38

Simplification du régime des groupements d'intérêt public

Depuis leur apparition en 1982, les groupements d'intérêt public (GIP), forme juridique originale d'association de partenaires publics et privés, n'ont cessé de prospérer. Leur champ a été progressivement étendu à maints secteurs par le législateur, sans cohérence d'ensemble. L'idée de donner un cadre législatif général au GIP n'est pas nouvelle. Elle a été cristallisée par le Conseil d'État dans une étude de 1996⁽¹⁾ qui avait inspiré un projet de loi qui n'a jamais été délibéré en Conseil des ministres. Le présent article autorise le Gouvernement à adapter et à actualiser ce projet par ordonnance. L'habilitation, accordée par cet article au Gouvernement pour douze mois, permettra une simplification du régime des GIP.

1. La prolifération des groupements d'intérêt public

L'administration connaît traditionnellement trois types de personnes morales de droit public : l'État, les collectivités locales et les établissements publics. Les GIP constituent des personnes morales d'un type particulier⁽²⁾. Dotés de l'autonomie financière, ils associent pour une durée en principe déterminée des partenaires publics et parapublics, soit entre eux, soit avec des personnes du secteur privé. Leur objet peut concerner aussi bien la recherche ou la technologie, que l'environnement, le sport, la justice, l'action culturelle, la santé, la politique sociale, la protection de l'environnement, le tourisme, l'aménagement ou encore l'administration locale.

a) *Le modèle de la loi du 15 juillet 1982*

La forme juridique du GIP a été introduite par l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France. Il s'agissait alors de définir une formule juridique adaptée à la coopération entre organismes de recherche, formule qui ne soit ni une association, ni une fondation, ni un groupement d'intérêt économique, ni un établissement public de coopération.

La loi du 15 juillet 1982 a créé un modèle qui sera largement repris par la suite dans de très nombreux secteurs. Elle permet l'instauration d'une étroite

(1) Conseil d'État, Les groupements d'intérêt publics, étude adoptée le 27 juin 1996, Paris, La documentation française, Études et documents du Conseil d'État, 1997.

(2) Le Tribunal des conflits, dans une décision du 14 février 2000, Groupement d'intérêt public «Habitat et interventions sociales pour les mal logés et les sans-abri c/ Mme Verdier, a estimé que le législateur a entendu faire des GIP des personnes publiques soumises à un régime spécifique, qui se caractérise par une absence de soumission de plein droit aux lois et règlements régissant les établissements publics.

collaboration entre les secteurs public et privé pour mener à bien des actions concertées dans un domaine précis de recherche scientifique ou en matière de développement technologique. Il est précisé à cet effet que « *des groupements d'intérêt public dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière peuvent être constitués entre des établissements publics ayant une activité de recherche et de développement technologique, entre l'un ou plusieurs d'entre eux et une ou plusieurs personnes morales de droit public ou de droit privé pour exercer ensemble, pendant une durée déterminée, des activités de recherche ou de développement technologique, ou gérer des équipements d'intérêt commun nécessaires à ces activités* ». Le groupement d'intérêt public ne donne lieu ni à la réalisation ni au partage de bénéfices. Il peut être constitué sans capital.

La loi du 15 juillet 1982 fixe, en outre, les grandes lignes du régime juridique applicable aux GIP « Recherche » et auxquelles se référera le législateur à chaque fois qu'il s'agira pour lui de créer une nouvelle catégorie de groupements d'intérêt public. De manière à garantir les intérêts de la puissance publique, la loi précise que « *les personnes morales de droit public, les entreprises publiques et les personnes morales de droit privé chargées de la gestion d'un service public doivent disposer ensemble de la majorité des voix dans l'assemblée du groupement et dans le conseil d'administration qu'elle désigne* ». Pour réserver malgré tout une certaine liberté aux parties, le législateur a décidé que les modalités de participation des membres et les conditions dans lesquelles ceux-ci sont tenus des dettes du groupement seraient fixées par voie de convention approuvée par l'autorité administrative. La convention constitutive doit également préciser les conditions dans lesquelles les partenaires mettent à la disposition du groupement des personnels rémunérés par eux.

Une série de contrôle est prévue. D'abord, un commissaire du Gouvernement est nommé auprès du groupement. Il assure le contrôle technique, participe aux instances du groupement, peut à tout moment visiter les locaux, dispose d'un veto suspensif de quinze jours sur les actes pris par le groupement. S'y ajoute le contrôle économique et financier, exercé par un contrôleur d'État, dès lors que l'État ou un établissement public à caractère national est membre du GIP.

Ensuite, la convention par laquelle est constitué le groupement doit être approuvée par l'autorité administrative, qui en assure la publicité. Elle détermine les modalités de participation des membres et les conditions dans lesquelles ils sont tenus des dettes du groupement. Elle indique notamment les conditions dans lesquelles ceux-ci mettent à la disposition du groupement des personnels rémunérés par eux. Enfin, le groupement est soumis au contrôle de la Cour des comptes dans les conditions prévues par l'article 6 bis de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967, codifié à l'article L. 133-2 du code des juridictions financières.

b) La diffusion du modèle dans divers secteurs

La forme du GIP « Recherche » est devenue une forme de standard. Le rapporteur ne peut être que frappé par la véritable prolifération des textes législatifs autorisant le recours au GIP. Dès que le législateur souhaite créer une structure souple qui prenne en charge une activité qu'il ne compte pas confier entièrement au secteur privé et à laquelle il veut associer une personne morale de droit publique, il a recours à cette forme juridique.

Épisodique entre 1982 et 1987, le recours à la formule du GIP est devenu très fréquent depuis. Plus d'une trentaine de textes législatifs ont ainsi adopté la formule du GIP pour servir de cadre à une association de personnes publiques ou de personnes publiques et privées.

EXEMPLES DE LOIS CRÉANT DES GROUPEMENTS D'INTÉRÊT PUBLIC

BASE LÉGALE	OBJET
Loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France (article 21)	Activité de recherche et de développement technologique
Article L. 719-11 du code de l'éducation (article 45 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur)	Enseignement supérieur
loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives (article 50)	Promotion des activités physiques et sportives
loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne (article 12)	Espaces naturels, tels que le littoral, les parcs régionaux ou nationaux
loi n° 87-432 du 22 juin 1987 relative au service public pénitentiaire (article 6)	Travail et formation des détenus
la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat (article 22)	Activités dans le domaine de la culture, de la jeunesse, de l'enseignement technologique et professionnel du deuxième degré et de l'action sanitaire et sociale
Article L. 421-3 du code de l'éducation (article 19 de la loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 d'orientation de l'éducation nationale)	Formation continue en milieu scolaire
Article L. 226-6 du code de l'action sociale et des familles (article 3 de la loi n° 89-487 du 10 juillet 1989 relative à la prévention des mauvais traitements à l'égard des mineurs et à la protection de l'enfance)	Service d'accueil pour l'enfance maltraitée
Loi n° 89-905 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle (article 7)	Missions locales d'insertion sociale et professionnelle des jeunes
Loi n° 90-568 du 2 juillet 1990 relative à l'organisation du service public de la poste et des télécommunications (article 33)	Gestion par la Poste et France Télécom de services communs
Loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique (article 55)	Conseils départementaux de l'aide juridique
Article L. 542-11 du code de l'environnement (article 12 de la loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991 relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs)	Actions d'accompagnement et gestion des équipements de nature à favoriser et à faciliter l'installation et l'exploitation de laboratoire souterrain
Loi n° 91-748 du 31 juillet 1991 portant réforme hospitalière (article 6)	Action de coopération dans le domaine de la santé
Loi n° 91-1405 du 31 décembre 1991 relative à la formation professionnelle et à l'emploi (article 50)	Activités d'assistance technique ou de coopération internationales dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Loi n° 92-125 du 6 février 1992 d'orientation relative à l'administration territoriale de la République (articles 53 et 133)	Entente interrégionale
Loi n° 92-645 du 13 juillet 1992 fixant les conditions d'exercice des activités relatives à l'organisation et à la vente de voyages ou de séjours (article 30)	Actions de développement touristique
Article L. 541-43 du code de l'environnement (article 8 de la loi n° 92-646 du 13 juillet 1992 relative à l'élimination des déchets ainsi qu'aux installations classées pour la protection de l'environnement)	Déchets industriels spéciaux
Loi n° 92-675 du 17 juillet 1992 portant diverses dispositions relatives à l'apprentissage, à la formation professionnelle et modifiant le code du travail (article 26)	Activités dans le domaine de la formation et de l'orientation professionnelle
Loi de finances n° 92-1376 du 31 décembre 1992 pour 1993 (article 89-II)	Valorisation non alimentaire des productions agricoles
Loi n° 94-342 du 29 avril 1994 relative à l'informatisation du livre foncier des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de	Livre foncier d'Alsace-Moselle

la Moselle (article premier)	
Loi n° 94-628 du 25 juillet 1994 relative à l'organisation du temps de travail, aux recrutements et aux mutations dans la fonction publique (article 22)	Formation des fonctionnaires de l'État
Article L. 131-8 du code de l'environnement (article 57 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement)	Protection de la nature
Article L. 121-3 du code de l'urbanisme (article 48 de la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire et portant modification de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire)	Agences d'urbanisme
Articles L. 6115-2 et L. 6122-15 du code de la santé publique (articles 10 et 38 de l'ordonnance n° 96-346 du 24 avril 1996 portant réforme de l'hospitalisation publique et privée)	Agence régionale de l'hospitalisation et groupements de coopération sanitaire
Article L. 5124-14 du code de la santé publique (article 18-XXVI de la loi n° 98-535 du 1 ^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme).	Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies
Article L. 812-5 du code rural (article 129 de la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole)	Enseignement supérieur agricole
Article L. 6113-10 du code de la santé publique (article 43 de la Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle)	Mise en cohérence, à l'interopérabilité, à l'ouverture et à la sécurité des systèmes d'information utilisés par les établissements de santé
Loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (article 29)	Maisons de service public
Loi n° 2000-719 du 1 ^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (article 90)	Accueil et orientation des journalistes en France et de faciliter leur travail
Loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades et à la qualité du système de santé (article 90)	Activités d'assistance technique ou de coopération internationale dans les domaines de la santé et de la protection sociale
Article L. 161-17 du code de la sécurité sociale (article 10 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 relative à la réforme des retraites)	Information des retraités
Article L. 216-11 du code de l'éducation (article 70 <i>ter</i> du Projet de loi relatif aux responsabilités locales)	Action des collectivités territoriales dans le domaine éducatif et culturel
Projet de loi relatif au développement des territoires ruraux (article 75 <i>septies</i>)	Aménagement du territoire
Projet de loi d'habilitation du Gouvernement à simplifier le droit (article 3)	Développement de l'administration électronique

Un des derniers exemples en date d'extension du champ des GIP est donné dans le projet de loi relatif aux responsabilités locales, adopté en première lecture par les deux assemblées et qui, dans son article 70 *ter*, reprenant le schéma défini à l'article L. 423-1 du code de l'éducation, complète le chapitre VI du livre II de ce code relatif aux dispositions communes aux collectivités territoriales par un article L. 216-11 qui autorise les collectivités territoriales à conclure, dans le domaine éducatif et culturel, des conventions de coopération et de partenariat en vue de développer des activités communes et de créer ou gérer ensemble les moyens et services nécessaires à ces activités. Il est précisé, par ailleurs, que ces conventions peuvent conduire à la constitution, avec d'autres personnes morales de droit public ou privé, d'un groupement d'intérêt public, dans les conditions fixées par l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique de la France.

La multiplicité de ces exemples montre tout l'intérêt qu'il y a à trouver un cadre unifié, susceptible d'accueillir l'ensemble des GIP actuels et futurs.

2. La mise en place d'un cadre unifié

Si le régime juridique de droit commun pour les GIP se veut être celui défini par la loi du 15 juillet 1982 précitée, il faut, pour chaque catégorie de groupement constituée se référer à des lois ou à des règlements spécifiques pour y découvrir les règles complémentaires. Constatant le trop grand empirisme de la méthode législative jusqu'alors utilisée, le Gouvernement avait annoncé dès 1987 son intention de soumettre à l'examen du Parlement un texte unifiant la législation applicable aux GIP et définissant pour ceux-ci un véritable statut.

Dans la droite ligne des propositions faites par le Conseil d'État en 1996, à l'occasion de son étude précitée, étude commandée en 1993 par le Premier ministre, il est proposé d'autoriser le Gouvernement à réaliser par ordonnance ce qui n'a pu jusqu'alors être réalisé, à savoir un cadre général pour les GIP. Il s'agit de mettre fin au développement insuffisamment maîtrisé de cette forme juridique, dont les contours devront être clarifiés et les problèmes soulevés par le Conseil d'État résolus : nature publique ou privée du statut des groupements, insuffisante sécurité juridique, caractère imprécis des activités économiques, régime fiscal insatisfaisant, incertitudes du statut du personnel.

Il faudra néanmoins donner suffisamment de souplesse au futur régime, de telle sorte que les solutions existantes puissent continuer de produire leurs effets et encourager les coopérations public-privé. Devront être résolues les questions de la pérennité de cette forme juridique et du desserrement des contrôles pesant sur les groupements. Il conviendrait ainsi d'améliorer la procédure d'approbation de la convention constitutive qui présente l'inconvénient d'être trop longue et de retarder excessivement le début des travaux qui sont confiés aux groupements. Pourrait être mis en place un système d'approbation tacite. En tout état de cause, le contrôle des groupements d'intérêt local pourra être déconcentré par la Cour des comptes aux cours régionales des comptes, comme cela est prévu par l'article 45 du présent projet de loi. Le recours à la comptabilité privée pourrait être généralisé.

La Commission a *adopté* l'article 28 sans modification.

Article 39

Institution d'une possibilité d'audience à huis clos dans les juridictions administratives et visioconférence dans les juridictions administratives d'outre-mer

Cet article propose deux mesures d'adaptation de la juridiction administrative : la première ouvre la possibilité, jusque là totalement exclue, de tenir, dans certaines conditions, des audiences à huis clos ; la seconde autorise l'utilisation de moyens modernes de communication pour abolir les distances qui entravent le cours de certaines audiences outre-mer. La durée de l'habilitation définie par cet article a été fixée par l'article 61 du projet à neuf mois.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 39

1. Permettre la tenue de l'audience hors la présence du public si la sauvegarde de l'ordre public ou le respect de l'intimité des personnes ou de secrets protégés par la loi l'exige
2. Permettre aux membres d'une formation de jugement, lorsqu'ils sont simultanément affectés dans au moins deux juridictions et que leur venue à l'audience n'est pas matériellement possible dans les délais prescrits par les dispositions en vigueur ou exigés par la nature de l'affaire, de siéger et, au commissaire du Gouvernement, de prononcer ses conclusions, dans un autre tribunal dont ils sont membres, relié, en direct, à la salle d'audience, par un moyen de communication audiovisuelle

1. La publicité des audiences

Le 1^o de cet article habilite le Gouvernement à modifier le code de justice administrative afin de permettre la tenue d'audience hors la présence du public si la sauvegarde de l'ordre public ou le respect de l'intimité des personnes ou de secrets protégés par la loi l'exige.

Dans l'état du droit, l'article L. 6 du code précité dispose que « *les débats ont lieu en audience publique* », sans aucune exception possible. La dernière exception a pris fin en 1983. En effet, jusqu'à cette date, les affaires fiscales étaient traitées à huis clos devant les juridictions de droit commun. C'est l'article 93 de la loi n° 83-1179 du 29 décembre 1983 de finances pour 1984 qui a disposé que les affaires portées devant les juridictions de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif, relatives au contentieux des impôts, droits, taxes et redevances prévus au code général des impôts ainsi que des amendes fiscales correspondantes, étaient désormais jugées en séances publiques.

Or, la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales comporte, dans son article 6, paragraphe 1, une série de motifs, tels que l'ordre public, la moralité, la protection de la vie privée, pour lesquels pour lesquels le juge peut déroger au principe de la publicité de l'audience. Ces exceptions se retrouvent ainsi devant les juridictions judiciaires, mais pas devant les juridictions administratives. Seules quelques juridictions spécialisées connaissent le huis clos, tels que les conseils de l'ordre médicaux (article 13 du décret n° 48-1671 du 26 octobre 1948 relatif au fonctionnement des conseils de l'ordre des médecins, des chirurgiens-dentistes et des sages-femmes et de la section disciplinaire du conseil national de l'ordre des médecins tel que modifié par le décret n° 93-181 du 4 février 1993) ou pour la commission des recours des réfugiés (article 23 du décret n° 53-377 du 2 mai 1953 relatif à l'office français de protection des réfugiés et apatrides et à la commission des recours).

L'expérience a montré que, dans certaines hypothèses, il serait souhaitable de permettre à la juridiction de statuer à huis clos, notamment pour respecter la protection de la vie privée des parties. Ainsi, des possibilités de huis clos pourraient être ouvertes devant les juridictions administratives, à l'exemple de ce qui existe pour les juridictions civiles, en application de l'article 435 du nouveau code de procédure civile, qui prévoit que « *le juge peut décider que les débats auront lieu ou se poursuivront en chambre du conseil s'il doit résulter de leur publicité une atteinte*

à l'intimité de la vie privée, ou si toutes les parties le demandent, ou s'il survient des désordres de nature à troubler la sérénité de la justice ».

2. L'institution de moyens de visioconférence

L'exercice de la justice administrative, dans certains territoires et compte tenu du volume du contentieux, n'exige pas la présence permanente d'une équipe nombreuse de magistrats.

C'est pourquoi, certaines dispositions du code de justice administrative prévoient que certaines fonctions, sur des territoires différents, peuvent être exercées par la même personne. Ainsi, les articles R. 223-1 et R. 223-2 du code précité prévoient, d'une part, que les tribunaux administratifs de Basse-Terre en Guadeloupe, de Cayenne en Guyane, de Fort-de-France en Martinique et de Saint-Pierre à Saint-Pierre-et-Miquelon, ont un même président et peuvent avoir des membres communs, et, d'autre part, que les fonctions de commissaire du Gouvernement auprès de ces tribunaux administratifs sont assurées par le ou les mêmes magistrats. La situation est identique pour les deux tribunaux administratifs de Saint-Denis de La Réunion et de Mamoudzou à Mayotte. Le futur tribunal administratif de Mata-Utu, à Wallis-et-Futuna, aura le même président, le même commissaire du Gouvernement et les mêmes membres que celui de Nouméa, en Nouvelle-Calédonie.

Les distances qui séparent les tribunaux disposant du même personnel s'accommodent mal de certaines procédures, qui exigent de statuer dans un délai très court. C'est le cas, en particulier, de la procédure du référé-liberté organisée par l'article L. 521-2 du code précité, qui exige de statuer dans les quarante-huit heures.

Pour pallier cette difficulté, il est proposé d'habiliter le Gouvernement à introduire dans le code de justice administrative la possibilité, lorsqu'il est matériellement impossible à un magistrat de rejoindre le lieu de l'audience dans les délais imposés par la loi ou exigés par la nature de l'affaire, de siéger et, pour le commissaire du Gouvernement, de prononcer ses conclusions, dans un autre tribunal dont ils sont membres, ce dernier se trouvant relié, en direct, à la salle d'audience, par un moyen de communication audiovisuelle.

La validation juridique des moyens de visioconférence s'étend ainsi progressivement.

La loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques a modifié l'article L. 225-37 du code de commerce, afin de consacrer la possibilité pour le règlement intérieur de chaque entreprise, sauf disposition contraire des statuts, d'utiliser les ressources de la visioconférence et de la télétransmission, dans la tenue des conseils d'administration, comme dans celle des assemblées générales ordinaires, la présence physique des administrateurs n'étant donc plus requise, au moins pour certaines décisions.

Un tel dispositif a déjà été prévu, s'agissant de certaines des juridictions de l'ordre judiciaire, aux articles L. 952-7 et L. 952-11 du code de l'organisation judiciaire, issu de l'ordonnance n° 98-729 du 20 août 1998 relative à l'organisation

juridictionnelle dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, dans lesquelles lorsque la venue du magistrat assurant le remplacement n'est pas matériellement possible, soit dans les délais prescrits par la loi, soit dans les délais exigés par la nature de l'affaire, l'audience est présidée par ledit magistrat depuis un autre point du territoire de la République, ce dernier se trouvant relié, en direct, à la salle d'audience, par un moyen de communication audiovisuelle.

La visioconférence a également été retenue comme une solution opérationnelle pour la tenue des audiences en matière de droit des étrangers, le recours à cette technique permettant de limiter les déplacements des étrangers placés dans les zones d'attente aéroportuaires par exemple. Ainsi, l'article 49 de la loi n° 2003-1119 du 26 novembre 2003 relative à la maîtrise de l'immigration, au séjour des étrangers en France et à la nationalité modifiant l'article 35 *bis* de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France a permis que, par décision du juge sur proposition du préfet ou, à Paris, du préfet de police, et avec le consentement de l'étranger, les audiences concernant le placement des étrangers rétention puissent se dérouler avec l'utilisation de moyens de télécommunication audiovisuelle garantissant la confidentialité de la transmission.

La Commission a *adopté* l'article 39 sans modification.

Article 40

Définition d'un taux fixe de compétence en dernier ressort des conseils de prud'hommes

Cet article ne prévoit pas d'habilitation à simplifier le droit par ordonnance mais comporte une mesure législative d'application immédiate, relative au fonctionnement des conseils de prud'hommes. En effet, il tend à modifier l'article L. 511-1 du code du travail qui définit leur compétence, afin de supprimer la disposition qui, à l'avant-dernier alinéa, précise que le taux de compétence en dernier ressort des conseils de prud'hommes, fixé par décret, est révisé annuellement.

Introduite par la loi n° 82-372 du 6 mai 1982 portant modification de certaines dispositions du titre premier du livre V du code du travail relatives aux conseils de prud'hommes, cette disposition n'a pas été complétée par un règlement qui précise selon quels critères procéder à cette révision annuelle. Depuis 1986, cette révision a donc été systématiquement calculée en fonction de la moyenne entre l'évolution du SMIC et celle du taux de salaire ouvrier de l'année précédente. Ce taux de compétence en dernier ressort figure sous l'article D. 517-1 du code du travail, qui fait l'objet de modifications annuelles. Le décret n° 2003-1287 du 26 décembre 2003 a ainsi fixé le taux de compétence en dernier ressort des conseils de prud'hommes à 3 980 euros, les demandes d'un montant supérieur pouvant faire l'objet d'un appel devant la chambre sociale de la cour d'appel ; l'article 2 du décret du 26 décembre 2003 précise que le taux de compétence en dernier ressort ainsi fixé est applicable aux instances introduites devant les conseils de prud'hommes à compter du 1^{er} janvier 2004.

Destinée à permettre une adaptation du taux de compétence en fonction de l'évolution des salaires, cette disposition a pour inconvénient de faire varier régulièrement l'une des conditions d'exercice de la voie d'appel. En outre, et comme le relève l'exposé des motifs du projet de loi, le maintien du système existant risque d'aboutir à une disparité sans cesse croissante entre les taux en dernier ressort appliqués au conseil de prud'hommes, d'une part, et ceux des autres juridictions d'exception du premier degré, dont le taux de ressort est identique, d'autre part. En effet, on observera que le taux de compétence en dernier ressort est fixé à 3 800 euros pour les tribunaux d'instance (article R. 321-1 du code de l'organisation judiciaire), les tribunaux de commerce (article R. 411-4 du code de l'organisation judiciaire) et les tribunaux paritaires des baux ruraux (article L. 443-1 du code de l'organisation judiciaire).

Afin d'accroître la lisibilité de l'organisation judiciaire et d'assurer au mieux la sécurité juridique, l'article 40 du projet de loi tend donc à supprimer la révision annuelle du taux de compétence en dernier ressort des conseils de prud'hommes pour retenir un taux fixe, défini par voie réglementaire.

L'exposé des motifs précise que cette modification a été acceptée par les syndicats réunis dans un groupe de travail mis en place dans le cadre du conseil supérieur de la prud'homie, relatif à la modification du taux en dernier ressort des conseils de prud'hommes et au mode de calcul du taux de ressort par chef de demande. Appelé, conformément à l'article R. 511-4 du code du travail, à formuler des avis et des suggestions ainsi qu'à effectuer des études sur l'organisation et le fonctionnement des juridictions prud'homales et consulté sur les projets de loi et de règlements relatifs à l'institution, la compétence, l'organisation et le fonctionnement des conseils de prud'hommes, le conseil supérieur de la prud'homie n'a pas rendu officiellement d'avis sur ce point.

La Commission a *adopté* l'article 40 sans modification.

Article 41

Simplification des règles de gestion des laboratoires publics

Le système de recherche français apparaît comme « *un kaléidoscope de structures de recherche de toutes tailles* », « *complexe et peu lisible* »⁽¹⁾. Cette parcellisation du paysage institutionnel et la multiplicité des structures, ajoutées à la constitution de réseaux, rendent de moins en moins lisible le paysage de la recherche publique, qui, par ailleurs, se trouve engoncée dans des règles trop rigides pour répondre aux besoins de développement, et ce malgré de récentes avancées. L'effort de recherche publique est assuré par près de deux cents établissements d'enseignement supérieur, mais surtout par une vingtaine d'organismes de recherche, parmi lesquels les établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST) représentent plus de la moitié des effectifs.

(1) Mme Marie-Gabrielle Calamarte-Doguet, « *Les établissements publics à caractère scientifique et technologique* », Actualité juridique Droit administratif, 2002, page 159.

Dans le cadre de l'examen du projet de budget pour 2004, le Gouvernement s'est donc engagé à rationaliser la gestion administrative et financière des laboratoires de recherche ayant le statut d'EPST, afin de permettre aux chercheurs de se consacrer pleinement aux activités de recherche. Mme Claudie Haigneré, ministre déléguée à la recherche et aux nouvelles technologies, au cours de la première séance du 14 novembre 2003 consacrée à l'examen des crédits de la recherche, a ainsi relevé, en faisant référence au développement des laboratoires publics, qu'il « est certain (...) qu'il faudra accompagner tout cela de simplifications administratives et comptables pour que les laboratoires soient plus performants et que du temps soit dégagé pour faire de la recherche plutôt que de l'administratif »⁽¹⁾. Le présent article habilite le Gouvernement, pendant un an à compter de la publication de la future loi, à prendre les mesures nécessaires à cette rationalisation.

1. Le régime administratif et financier des établissements publics à caractère scientifique et technologique

Parmi les EPST, on trouve le Centre national du machinisme agricole, du génie rural, des eaux et forêts (CEMAGREF), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national d'études démographiques (INED), l'institut national de la recherche agronomique (INRA), l'institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), l'institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS), l'institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), l'institut de recherche pour le développement (IRD) et le Laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC).

En vertu de l'article 14 de la loi du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technique, modifiée en dernier lieu par la loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, les établissements publics de recherche ont soit un caractère industriel et commercial ou assimilé, soit un caractère administratif, soit un caractère scientifique et technologique.

Ceux des établissements publics qui ont un caractère scientifique et technologique sont des personnes morales de droit public dotées de l'autonomie administrative et financière. Leur objet principal n'est ni industriel ni commercial. La mission de ces établissements est de mettre en œuvre les objectifs de la recherche publique qui sont le développement et le progrès de la recherche dans tous les domaines de la connaissance, la valorisation des résultats de la recherche, la diffusion des connaissances scientifiques et la formation à la recherche et par la recherche.

Ces établissements sont créés par décret après consultation du conseil supérieur de la recherche et de la technologie. Ils sont administrés par un conseil d'administration qui doit comprendre notamment des représentants élus du personnel et des personnalités représentant le monde du travail et de l'économie. Ils comportent un conseil scientifique et des instances d'évaluation qui comprennent

(1) *Compte rendu de la première séance du 14 novembre 2003*, Journaux officiels Débats parlementaires Assemblée nationale, n° 108 (1), 15 novembre 2003, page 10532.

notamment des représentants élus du personnel. Les fonctions de direction et de responsabilité sont dissociées du grade et ne sont attribuées que pour une durée déterminée. Leur personnel est régi par des statuts particuliers.

En vertu de l'article 18 de la loi du 15 juillet 1982 précitée, « *le régime administratif, budgétaire, financier, comptable des établissements publics à caractère administratif est applicable aux établissements publics à caractère scientifique et technologique, sous réserve des adaptations et dérogations* » fixées par décret. Ces établissements peuvent comporter des unités de recherche administrant les dotations globales de fonctionnement et d'équipement qui leur sont allouées par les organes directeurs de l'établissement. Les modalités du contrôle financier sont fixées par décret en Conseil d'État. Les EPST, établissements publics nationaux, sont soumis depuis leur création aux décrets n° 53-1227 du 10 décembre 1953 relatif à la réglementation comptable applicable aux établissements publics nationaux à caractère administratif et n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique. Des textes propres à chaque établissement complètent ce dispositif.

Par ailleurs, souplesse appréciable, qui contraste avec le décret du 29 décembre 1962 précité qui dénie aux établissements publics à caractère administratif le droit de prendre des participations ou créer des filiales, l'article 19 de la loi de 1982 autorise les EPST à prendre des participations, à constituer des filiales, à participer à des groupements après approbation du conseil d'administration. Ce dernier est saisi, chaque année, de comptes consolidés incluant les filiales, ainsi que des comptes de chacune des filiales. Cette disposition permet aux établissements d'accomplir l'une de leurs missions légales, la valorisation de leurs recherches. La loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche, créant un article 19-1 de la loi de 1982 précitée, a également autorisé les établissements à recourir aux sociétés par actions simplifiées et à créer en leur sein des structures informelles chargées de la valorisation, les services d'activités industrielles et commerciales (SAIC), sortes de « budgets annexes » qui permettent une gestion plus individualisée des activités de valorisation des établissements.

L'article 20 de ladite loi dispose que les modalités d'organisation et les règles de fonctionnement des établissements publics à caractère scientifique et technologique sont précisées par décret, ce qu'on fait les décrets n° 83-952 du 25 octobre 1983 fixant les modalités du contrôle financier des établissements publics à caractère scientifique et technologique, n° 2001-687 du 30 juillet 2001 relatif à l'exercice de la tutelle sur certains établissements publics à caractère scientifique et technologique, n° 2002-251 du 22 février 2002 portant modification des dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des établissements publics à caractère scientifique et technologique et n° 2002-252 du 22 février 2002 relatif au régime budgétaire, financier et comptable des établissements publics scientifiques et technologiques.

2. L'assouplissement attendu du régime budgétaire et comptable des établissements publics à caractère scientifique et technologique

Le décret du 22 février 2002, applicable au plus tard aux budgets des EPST relatifs à l'année 2005, les soumet au régime financier et comptable des établissements publics à caractère administratif, sous réserve des dispositions particulières qu'il fixe. Le texte harmonise le régime budgétaire, financier et comptable des EPST, accroît la lisibilité du budget et tend à développer la responsabilité propre des établissements en matière de gestion.

Le régime des EPST comportait déjà des éléments dérogatoires du droit commun des établissements publics à caractère administratif. Par exemple, leurs budgets comportaient en effet des chapitres par nature de charges, mais également des dotations globales, et se présentaient en trois sections au lieu des deux traditionnelles, relatives à l'investissement et au fonctionnement. Cette présentation, novatrice en son temps, était devenue inadaptée aux évolutions structurelles de la recherche. La Cour des comptes condamnait régulièrement l'opacité des budgets des EPST⁽¹⁾. Les établissements ont quant à eux régulièrement dénoncé l'excessive lourdeur des procédures qui leur étaient imposées. Sous le nouveau régime budgétaire, une présentation spécifique des dépenses est adoptée, par destination et nature, les premières étant regroupées sous trois agrégats : activité conduite par les unités de recherche, actions communes de l'établissement, « fonctions support ».

La fongibilité des crédits des établissements est accrue, nonobstant certains crédits qui demeurent limitatifs et dont l'augmentation requiert une décision modificative du budget soumise au conseil d'administration et approuvée par les ministres de tutelle et le ministre chargé du budget. Une réserve pour augmentation des rémunérations pourra être constituée hors agrégats, de même que des dotations d'emplois et de crédits à répartir peuvent être également constituées au sein de chaque agrégat ou hors agrégats. Ces crédits sont affectés sur simple accord du contrôleur financier.

Ce mouvement doit être poursuivi par des adaptations législatives : c'est l'objet du présent article. Il s'agit à la fois d'alléger les tâches administratives des laboratoires, d'assouplir la gestion financière et de responsabiliser les différents acteurs de la recherche. La dynamisation de la politique de la recherche passe nécessairement par cette réforme. L'application du plan comptable général facilitera l'analyse des coûts, le suivi de la gestion sur plusieurs exercices, l'adaptation de la gestion aux faits économiques et non aux seules décisions budgétaires et flux de trésorerie.

En conséquence, il est proposé, sans remettre en cause le caractère administratif des EPST et le statut de droit public de leurs personnels, de les soustraire aux règles de la comptabilité publique, fixées par le décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 modifié portant règlement général sur la comptabilité publique et appliquées aux EPST en raison de leur assimilation à des établissements publics à caractère administratifs par l'article 18 de la loi du 15 juillet 1982 précitée. Cette réforme impliquera de modifier les articles 18 et 20 de cette loi. Il conviendra de

(1) Cour des comptes, « La gestion des établissements publics de recherche et leurs relations avec leurs administrations de tutelle » in Rapport au Président de la République pour 1999, Paris, Les éditions des Journaux officiels, janvier 2002, pages 441 à 491.

préciser que ces établissements pourront adopter les règles et usages de la comptabilité commerciale.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 28**), puis *adopté* l'article 41 ainsi modifié.

Article 42

Simplification et harmonisation des régimes d'enquêtes publiques

La procédure d'enquête publique, nécessaire à l'expression démocratique des divers intérêts à l'occasion de la conduite des grands projets, garantissant la consultation des populations intéressées par ces projets et indispensable à la bonne exécution de ceux-ci, est, par nature, complexe. Cette situation pourrait être acceptable si ne coexistaient pas moins de sept régimes différents d'enquête. Ces procédures apparaissent souvent extrêmement lourdes à mettre en œuvre, en particulier lorsque plusieurs maîtres d'ouvrage interviennent.

La phrase préalable à l'enquête publique a récemment été réformée par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité⁽¹⁾. Conformément aux engagements pris à l'occasion des débats sur l'article 9 de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003, il convient de réformer les régimes d'enquête publique eux-mêmes. L'objet de cet article consiste, d'une part, à harmoniser les différents régimes d'enquête existants et, d'autre part, à autoriser la mise en place d'enquêtes conjointes dans le cas de projets complexes impliquant plusieurs maîtres d'ouvrage. Le délai habilitation, fixé par l'article 61 du présent projet, est limité à un an.

1. Une juxtaposition de procédures

Le Conseil d'État a eu l'occasion d'appeler « *l'attention du Gouvernement sur la nécessité et l'urgence de remettre de l'ordre dans les régimes d'enquête publique : leur hétérogénéité croissante nuit aux objectifs de qualité des procédures administratives et de sécurité juridique.* » Il relève, de plus, que « *rien ne justifie que, dans les diverses catégories d'enquêtes publiques prévues dans le code de l'environnement ou dans le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, des questions communes, telles que les modalités de désignation du commissaire enquêteur, le paiement direct ou indirect de celui-ci ou le versement de provision par le maître d'ouvrage soient traitées selon des modalités très différentes.* »⁽²⁾ M. Pierre Zémor, ancien président de la commission nationale du débat public, regrettait pour sa part que la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité n'ait pas été l'occasion « *de sérieuses remises en ordre dans le foisonnement des procédures des enquêtes publiques, hétéroclites, certaines dépassées* »⁽³⁾.

(1) La loi, dans son titre IV, affirme l'indépendance de la commission nationale du débat public (CNDP) érigée en autorité administrative indépendante. Elle élargit ses compétences avec des possibilités et obligations nouvelles de saisine. Elle diversifie ses interventions dans les débats publics. Elle a été mise en œuvre par le décret n° 2002-1275 du 22 octobre 2002 relatif à l'organisation du débat public et à la CNDP.

(2) Conseil d'État, Rapport public 2003, Paris, La documentation française, Études et documents du Conseil d'État n° 54, 2003, pages 88 et 89.

(3) M. Pierre Zémor, « Le débat public, indépendance surveillée ? », Actualité juridique Droit administratif, 2002, page 465.

a) La coexistence de sept régimes d'enquête

On distingue ainsi diverses catégories d'enquêtes :

— les procédures dites « Bouchardeau » issues de la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983, sur la démocratisation des enquêtes publiques et la protection de l'environnement, sont codifiées aux articles L. 123-4 et suivants du code de l'environnement et précisées par le décret n° 85-453 du 23 avril 1985 dont l'annexe comporte près de quarante catégories d'aménagements ;

— une deuxième série d'enquêtes renvoie au régime prévu par la loi du 12 juillet 1983 : c'est le cas des enquêtes préalables à la réalisation de constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau dans la bande littorale de cent mètres et à la réalisation de travaux ayant pour objet la protection ou la conservation des zones humides ⁽¹⁾, à la réalisation d'un plan d'exposition au bruit au voisinage des aérodromes ⁽²⁾, aux changements substantiels de zones du domaine public maritime ⁽³⁾ ou encore préalable à l'institution de servitudes d'utilité publique à l'intérieur d'un périmètre délimité autour d'une telle installation ⁽⁴⁾ ;

— les enquêtes préalables à la déclaration d'utilité publique dites de « droit commun » sont fondées sur les articles L. 11-1 et suivants du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et régies par l'article R. 11-4 du même code, catégorie d'enquêtes à laquelle on peut ajouter les enquêtes parcellaires définies par l'article R. 11-19 dudit code ;

— une quatrième catégorie d'enquêtes renvoie à cette enquête préalable d'utilité publique de droit commun : il s'agit, par exemple, de l'enquête préalable à l'établissement du plan de servitudes aéronautiques de dégagement ⁽⁵⁾, des enquêtes pour servitudes de passages des piétons sur le littoral ⁽⁶⁾ ou pour servitudes permettant l'entretien de certains canaux d'irrigation par engins mécaniques ⁽⁷⁾, ou encore des enquêtes pour servitudes radioélectriques ⁽⁸⁾, pour la création de réserves naturelles ⁽⁹⁾ ou pour l'élaboration d'un plan des surfaces submersibles ⁽¹⁰⁾ ;

— certaines enquêtes renvoient, selon le cas, soit à l'enquête prévue par la loi du 12 juillet 1983 précitée, soit à l'enquête préalable d'utilité publique de droit commun : c'est le cas pour les autorisations au titre de la loi sur l'eau dans le cadre de l'article 4 du décret n° 93-742 du 29 mars 1993 relatif aux procédures

(1) Article 5 de la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral codifiée aux articles L. 146-4 et L. 146-6 du code de l'urbanisme.

(2) Article L. 147-3 du code de l'urbanisme introduit par la loi n° 85-696 du 11 juillet 1985 relative à l'urbanisme au voisinage des aérodromes.

(3) Article L. 321-5 du code de l'environnement.

(4) Article L. 515-9 du code précité issu de l'article 7-2 de la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement.

(5) Article R. 242-1 du code de l'aviation civile.

(6) Articles L. 160-6, L. 160-6-1 issus de la loi du 3 janvier 1986 précitée et R. 160-16 du code de l'urbanisme.

(7) Décret n° 61-605 du 13 juin 1961 fixant les conditions d'application des articles 128-6 et 138-1 du code rural relatifs aux servitudes devant permettre l'entretien par engins mécaniques de certains canaux d'irrigation et de certains émissaires d'assainissement.

(8) Articles R. 21 et R. 31 du code des postes et télécommunications.

(9) Articles R. 242-1 et suivants du code de l'environnement (anciens articles R. 242 et suivants du code rural ancien).

(10) Article 3 du décret du 20 octobre 1937 portant règlement d'administration publique pour l'application du décret-loi du 30 octobre 1935 sur le libre écoulement des eaux.

d'autorisation et de déclaration prévues par l'article 10 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, pour les enquêtes de classement dans la catégorie des autoroutes déterminées par l'article R. 122-1 du code de la voirie routière ou dans la catégorie des routes express fixées par l'article R. 153-1 du même code.

— d'autres enquêtes sont régies par une réglementation spécifique, telles que l'enquête pour classement et déclassement des routes départementales et des voies communales (articles L. 131-4 et L. 141-3 du code de la voirie routière), de l'octroi ou du renouvellement des concessions de plage (article 30 de la loi du 3 janvier 1992 précitée, codifié à l'article L. 321-9 du code de l'environnement), de l'enquête préalable à certains travaux ruraux ou à la création de parcs nationaux (articles L. 151-37 du code rural et L. 331-2 du code de l'environnement), des opérations d'immersion en mer (article 9 du décret n° 82-842 du 29 septembre 1982 pris pour l'application de la loi n° 76-599 du 7 juillet 1976 relative à la prévention et à la répression de la pollution marine par les opérations d'immersion effectuées par les navires et aéronefs et à la lutte contre la pollution marine accidentelle), des concessions de cultures marines (article 8 du décret n° 83-228 du 22 mars 1983 fixant le régime de l'autorisation des exploitations de cultures marines), du permis de recherches et d'exploitations minières (article 5 du décret n° 80-204 du 11 mars 1980 relatif aux titres miniers), de l'enquête hydraulique (article 9 du décret du 1^{er} août 1905), des concessions de distribution d'énergie (article 11 de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie) ou de la mise en défens de terrains en montagne (articles L. 421-1 et R. 421-3 et suivants du code forestier) ;

— les enquêtes *commodo* et *incommodo*, quant à elles, sans qu'un texte précis ne les régisse, doivent donner lieu à la désignation d'un commissaire enquêteur. Il s'agit, par exemple, des enquêtes liées à la création, à l'agrandissement ou à la translation d'un cimetière et à la création de chambres funéraires (articles L. 2223-1, L. 2223-6 et R. 2223-74 du code général des collectivités territoriales), à la détermination des limites de la mer (décret n° 68-521 du 30 mai 1968 portant dérogation aux dispositions de l'article 2 du décret du 21 février 1852 sur la fixation du domaine public maritime).

Si les régimes d'enquête sont nombreux, les cas où une enquête publique est requise le sont encore plus : pour ne prendre que l'exemple du code de l'urbanisme, et hormis les procédures déjà citées, le projet de plan local d'urbanisme est soumis à enquête publique par le maire en vertu de l'article L. 123-10 du code et le plan est modifié ou révisé dans les mêmes conditions (article L. 123-13) ; l'article L. 313-4 du même code impose de conduire une enquête publique pour la fixation d'un périmètre de restauration immobilière comportant des travaux de remise en état, de modernisation ou de démolition d'un immeuble ou d'un ensemble d'immeubles ; l'article L. 322-6 du code précité prévoit que, dans le cadre des opérations conduites par les associations foncières urbaines, les transferts et attributions de propriété sont prononcés après enquête publique.

b) L'ébauche d'une simplification

Le Conseil d'État, dans son étude de 1999 intitulée « *L'utilité publique aujourd'hui* »⁽¹⁾, a pu relever la complexité de ces mécanismes et souhaité une simplification, qui serait passée par une adaptation et une réévaluation de la fonction de commissaire enquêteur, par la modernisation radicale des supports de diffusion des informations relatives aux projets et de recueil des observations du public, pour les mettre en harmonie avec les technologies de l'information et, surtout, par un regroupement de certaines enquêtes.

Certaines de ces préconisations ont d'ores et déjà été mises en œuvre. Le décret n° 2002-1341 du 5 novembre 2002 relatif à la désignation et à l'indemnisation des commissaires enquêteurs a apporté une première clarification. Une seconde a été apportée par le décret n° 2003-767 du 1^{er} août 2003 modifiant le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 sur les études d'impact pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et le décret n° 85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement. S'agissant de la déclaration d'utilité publique qui suit l'enquête, le décret n° 2004-127 du 9 février 2004, en application de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, a modifié les articles R. 11-1 et R. 11-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et simplifié la procédure de déclaration en déconcentrant la compétence de droit commun dans les mains du préfet.

2. Une harmonisation attendue

Devant la multiplicité des régimes d'enquêtes publiques, la tentation est grande de trouver une certaine harmonisation et de définir des modalités d'enquêtes conjointes relatives à un projet important. C'est l'objet de l'habilitation accordée par cet article et inspirée par l'étude du Conseil d'État précitée. Ce dernier relevait ainsi qu'un « *seul projet peut se trouver soumis à huit, dix ou douze enquêtes ayant chacune leur spécificité en renvoyant à l'application d'une législation donnée. Cette situation est totalement inintelligible par le public, privé de toute vision d'ensemble, souvent dépassé et découragé par la complexité du processus. L'enquête unique constituerait sans doute l'objectif vers lequel il faudrait tendre.* »

a) L'harmonisation des régimes d'enquêtes

Dans l'ordonnance à venir, il conviendra de veiller à ce que l'harmonisation des dispositions relatives aux différents régimes d'enquêtes ne se traduise pas par une plus grande complexité. L'expérience montre que les essais entrepris dans le passé pour coordonner, voire pour fusionner, les procédures d'enquêtes publiques exigées dans différents secteurs – pour les autorisations de défrichement et les permis de construire par exemple – n'ont abouti qu'à des procédures complexes, cherchant à concilier l'inconciliable.

(1) Conseil d'État, Assemblée, *L'utilité publique aujourd'hui*, Paris, La documentation française, Les études du Conseil d'État, 1999.

Le Conseil d'État a eu l'occasion, lors de l'examen du projet de décret relatif à la désignation et à l'indemnisation des commissaires enquêteurs précité, de faire ressortir *« l'hétérogénéité croissante des enquêtes publiques et l'existence entre les différentes catégories d'enquêtes de différences peu justifiables sur des questions telles que le paiement direct ou indirect du commissaire enquêteur (le principe du paiement indirect n'est pas applicable aux enquêtes de droit commun du code de l'expropriation) ou le versement d'une provision par le maître d'ouvrage, obligation qui, dans l'état actuel des textes proposés ne jouera que pour les enquêtes régies par le code de l'environnement. Une remise en ordre des différentes procédures d'enquête publique à partir d'objectifs communs apparaît donc une nécessité relativement urgente et justifiée par des impératifs de lisibilité du droit aussi bien que de sécurité juridique »*.

La définition d'un régime commun ne doit pas aboutir à un dispositif qui, à partir de dispositions de base, multiplie les dispositions complémentaires rendues nécessaires par la particularité de chaque matière – concernant notamment la composition du dossier d'enquête, d'éventuelles consultations complémentaires ou l'intervention simultanée de multiples autorités.

Dès lors que certaines procédures d'enquête ne répondent plus à la nécessité d'informer le public et ne concernent pas la protection de l'environnement, la simplification envisagée pourrait aller jusqu'à la suppression pure et simple de l'enquête publique. Mais cette suppression n'est acceptable qu'à la condition que d'autres règles ménagent la concertation nécessaire avec les intéressés.

Il pourrait être envisagé de regrouper les enquêtes publiques selon plusieurs catégories : enquêtes liées à des procédures d'expropriation, enquêtes sans rapport avec une procédure d'expropriation, enquêtes simplifiées.

Dans un premier temps, on pourrait, par exemple, attribuer au président du tribunal administratif l'entière compétence pour la désignation du commissaire enquêteur pour l'ensemble des enquêtes publiques, dans la logique de l'article 139 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité précitée, qui a modifié l'article L. 11-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique. Il serait également envisageable de supprimer le délai de six mois introduit par l'article 139 précité qui accorde au commissaire enquêteur un délai de six mois maximum après l'ouverture de l'enquête publique pour rendre son rapport, difficilement conciliable avec le délai d'un mois à compter de la fin de l'enquête imparti au commissaire enquêteur pour rendre son rapport.

b) La conduite d'enquêtes conjointes

Par ailleurs, certains grands projets comprennent des opérations qui sont liées les unes aux autres. Pourtant, dans l'état du droit, la conduite de ces opérations exige d'engager plusieurs enquêtes publiques au titre de différentes législations (code de l'environnement, code de l'expropriation pour cause d'utilité publique, législations spéciales), ce qui nécessite l'instruction d'autant de dossiers et conduit, parfois, à des risques d'incohérence, et, toujours, à des lourdeurs et à un allongement des délais inutile.

Il conviendrait donc d'ouvrir la possibilité d'organiser, pour ce type de projet, le dépôt d'un dossier unique ou d'une procédure d'enquête commune, permettant ainsi d'exploiter les synergies et de réaliser des économies d'échelle. Cette nouvelle possibilité pourrait concerner les opérations faisant intervenir des maîtres d'ouvrage différents. Une telle réforme doit s'appliquer avec souplesse, tant les opérations impliquant une enquête publique sont hétérogènes. Ainsi, ne peut-on pas comparer la réalisation d'une voie express, par exemple, avec une grande opération d'aménagement en centre urbain.

Pour la première, les opérations se succèdent dans le temps à un rythme relativement lent. Il n'est pas question de mener simultanément l'enquête à fin d'expropriation, l'enquête pour classer la route dans la catégorie des routes express, l'enquête de mise en conformité avec le plan local d'urbanisme, les enquêtes liées au respect de la réglementation sur l'eau si des travaux hydrauliques sont prévus ou encore l'enquête parcellaire destinée à préparer l'acquisition des différents terrains. Dans ce cas, le dossier unique ne s'impose pas. En revanche, dès lors que cette opération est croisée avec une autre, la réalisation d'une voie ferrée par exemple, qui va nécessiter des modifications de la route, il n'est pas incohérent de prévoir que les maîtres d'ouvrage s'entendent pour mener une enquête ou une partie d'une enquête en commun.

Pour le second type d'opération – réalisée en plein centre urbain –, la nécessité de présenter un document unique, compte tenu de la simultanéité des enquêtes conduites justifiée par le caractère concentré dans l'espace et dans le temps des travaux, peut se faire sentir. La condensation des enquêtes serait facilitée par la possibilité d'unifier et d'harmoniser les procédures sous la gouverne d'une seule commission d'enquête.

L'ordonnance devra déterminer quels sont les critères qui commanderont de mener des enquêtes communes ou de déposer des dossiers uniques. Elle devra définir la procédure d'organisation de concertation des maîtres d'ouvrage dans ce dernier cas et s'attacher à ne pas contraindre par trop leur liberté de conduire les opérations, tout en facilitant la présentation globale à la population du projet dans ses différentes composantes. En particulier les atteintes globales à l'environnement pourraient être traitées de manière globale. À terme, pour parvenir à une réelle simplification, il serait souhaitable d'opérer une fusion entre les enquêtes dites « Bouchardeau » et les enquêtes préalables à la déclaration d'utilité publique de droit commun.

Enfin, le rapporteur fait observer que, dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif aux responsabilités locales, adopté en première lecture par les deux assemblées, le Gouvernement a été habilité, dans un article additionnel après l'article 125 *quater* adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, à prendre par ordonnance les mesures permettant d'alléger les règles applicables aux procédures d'enquête publique, notamment en favorisant l'utilisation de supports numériques.

En tout état de cause, une inspection conjointe des inspections générales des ponts et chaussées et de l'environnement serait utile à la préparation de l'ordonnance et à l'harmonisation des régimes d'enquêtes publiques.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 29**), puis *adopté* l'article 42 ainsi modifié.

Article 43

Allégement des procédures de classement et de déclassement dans le domaine de la voirie routière et ferroviaire et des procédures d'élaboration et de révision des schémas de services collectifs

Le caractère quelque peu hétéroclite du champ de l'habilitation demandée par le Gouvernement à l'article 43, qui porte sur les procédures de déclassement des voiries ferroviaires et routières ainsi que sur les schémas de service collectifs, ne saurait en masquer le fil conducteur : combler l'écart entre des procédures d'une redoutable complexité et des résultats somme toute modestes pour les usagers. De fait, ce sont surtout les autorités publiques qui seront bénéficiaires des mesures de simplification contenues dans le présent article.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 43

1. Alléger les procédures de classement et de déclassement dans le domaine de la voirie routière
2. Alléger les procédures de classement et de déclassement dans le domaine de la voirie ferroviaire
3. Simplifier les procédures d'élaboration et de révision des schémas de service collectifs

1. Les procédures de classement et de déclassement dans le domaine de la voirie routière

a) Un régime juridique discriminatoire pour les collectivités territoriales

Sur le fondement des articles L. 131-4 (relatif aux routes départementales) et L. 141-3 (relatif aux voies communales) du code de la voirie routière, les conseils généraux (ou municipaux) sont compétents pour le classement et le déclassement des routes situées dans leur domaine public.

Pour être valable, la délibération de l'exécutif local est toutefois subordonnée à la réalisation d'une enquête publique préalable, sauf dans quatre cas limitativement énumérés :

— classement dans la voirie nationale d'une voirie départementale ou d'une voie communale ;

— reclassement dans la voirie départementale ou communale d'une route nationale déclassée ;

— modification du tracé et de l'emprise de chemins départementaux proposée par une commission communale d'aménagement foncier et décidée par le conseil général ;

— déclassement de dépendances du domaine public pour faciliter l'exécution des opérations et travaux d'aménagement foncier quand ils relèvent de la compétence de l'État.

Ces exceptions révèlent un état du droit particulièrement discriminatoire à l'encontre des collectivités territoriales. Ainsi, lorsque le domaine public routier de l'État est concerné, soit qu'une route départementale ou une voie communale devient voirie nationale (article L. 123-2 du code de la voirie routière), soit, qu'à l'inverse, une route nationale est reclassée dans la voirie départementale ou communale (article L. 123-3 du même code), la procédure est beaucoup plus simple. Dans ces cas en effet, seul l'accord de la collectivité intéressée est requis, un refus de sa part pouvant même être contourné, dans l'hypothèse visée à l'article L. 123-3 précité, par un décret en Conseil d'État. À aucun moment par conséquent, n'est exigée une procédure d'enquête publique.

b) L'établissement d'un traitement équitable pour toutes les collectivités

Très logiquement, l'habilitation demandée concerne exclusivement les collectivités territoriales, soumises à un régime juridique plus contraignant que l'État en matière de classement et déclassement de voirie. Ainsi, afin de corriger ce que l'exposé des motifs lui-même qualifie d'atteinte au principe de libre administration des collectivités locales, le projet de loi prévoit un allègement des procédures de classement et de déclassement des voies des collectivités territoriales, « *notamment* » selon les termes mêmes du dispositif de l'article 43, « *en supprimant dans certains cas l'exigence d'une enquête publique préalable* ».

De fait, en quoi une enquête publique est-elle utile, dès lors que rien n'est touché quant à l'objet ou au champ du domaine public et qu'il ne s'agit que d'un simple transfert de domanialité publique, neutre pour l'utilisateur ? Ni le besoin d'information du citoyen ni le degré de technicité de l'opération ne justifient le recours à une procédure si lourde. À l'évidence, les dispositions actuelles du code de la voirie routière portent la marque de la suspicion traditionnelle de l'État envers les collectivités territoriales, devenue obsolète depuis les lois de décentralisation.

La simplification demandée pourrait conduire le Gouvernement à supprimer l'alinéa portant mention de l'enquête publique dans les articles L. 131-4 et L. 141-3 précités. Par cohérence avec cette suppression de l'enquête publique, il conviendrait également d'abroger l'alinéa qui, dans ces deux articles, dispose qu'en cas d'expropriation, l'enquête d'utilité publique tient lieu d'enquête publique. En effet, l'obligation d'enquête d'utilité publique étant inhérente à l'expropriation, ce sont les règles classiques en la matière qui s'appliquent, qui n'ont pas à être rappelées dans le code de la voirie routière.

La rédaction proposée à l'article 43 – en l'occurrence l'adverbe « *notamment* » – suggère l'adoption d'autres mesures de simplification. Une déconcentration de la décision de reclassement de routes nationales déclassées dans la voirie départementale ou communale est, en effet, envisagée, qui se substituerait à l'actuelle procédure décrite à l'article L. 123-3, nécessitant un décret en Conseil d'État.

2. Les procédures de classement et de déclassement dans le domaine de la voirie ferroviaire

a) Une complexité procédurale que les enjeux ne justifient pas

Les procédures de fermeture, retranchement et déclassement des lignes de chemin de fer appartenant à Réseau ferré de France (RFF) sont d'une grande complexité. La multiplicité des acteurs parties au transport ferroviaire expliquent largement cet état de fait. En effet, depuis l'intervention de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire, les responsabilités en ce domaine se partagent entre quatre acteurs :

— l'État définit la consistance du réseau, donne son approbation pour les grandes opérations d'aménagement, participe au financement des projets et garantit le respect des procédures de conduite, la réalisation des projets et les règles de sécurité ;

— les régions assument un nombre croissant de services, ce qui permet une meilleure intégration des transports à la vie quotidienne. Elles sont, notamment, devenues autorités organisatrices des transports depuis le 1^{er} janvier 2002. Elles interviennent largement dans le financement du développement du réseau ;

— Réseau ferré de France, propriétaire et gestionnaire du réseau ferré national définit, à ce titre, les objectifs applicables en matière de gestion du trafic, de fonctionnement et d'entretien du réseau. Il est le maître d'ouvrage de l'aménagement et du développement du réseau ;

— la SNCF se concentre principalement sur son activité de transporteur ferroviaire. Elle est également chargée de la gestion et de l'entretien du réseau pour le compte de RFF.

Depuis le transfert, en 1997, du patrimoine ferré à RFF, c'est donc à cet établissement public qu'il revient, en tant qu'administrateur se substituant au transporteur, de décider de la fermeture des lignes. Aux termes de l'article 11 de la loi du 13 février 1997 précitée, *« les déclassements affectant la consistance du réseau sont soumis à l'autorisation préalable de l'État, après avis des collectivités concernées et de la Société nationale des chemins de fer français et consultation des organisations nationales représentatives des usagers des transports. »*

Cette rédaction concise ne doit pas tromper : la procédure en cause est lourde et complexe, ainsi que l'atteste le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de RFF.

L'établissement public soumet tout d'abord le projet aux collectivités territoriales dont le territoire est traversé par la ligne ou section de ligne en cause, à la SNCF et aux organisations nationales représentatives des usagers des transports, qui disposent d'un délai de trois mois pour faire connaître leur avis. Dès l'engagement de ces consultations, il informe de son projet le ministre chargé des transports qui consulte les ministres ayant des attributions en matière de défense.

RFF adresse ensuite au ministre chargé des transports un bilan de la concertation menée, accompagné des avis recueillis, et confirme son intention de poursuivre le projet.

Il peut ensuite décider la fermeture de cette ligne ou section de ligne, qui est mise en œuvre par la SNCF, et proposer son retranchement du réseau ferré national au ministre chargé des transports. Le retranchement de la ligne ou section de ligne considérée peut être prononcé par décret pris sur le rapport du ministre chargé des transports. Cette décision emporte autorisation de déclassement, par RFF, de cette ligne ou section de ligne. L'emprise ferroviaire peut être alors vendue.

La complexité de cette procédure, dont le délai moyen atteignait quatorze mois en 2002 – pour certaines sections, les délais ont pu atteindre vingt-sept mois - n'est en rien justifiée par les enjeux qu'elle recouvre.

Tout d'abord, parce que ces retranchements concernent très souvent des sections de lignes sur lesquelles le trafic « voyageurs » a été interrompu avant la seconde guerre mondiale et le trafic « fret » dans les années 1990.

Par ailleurs, dans la quasi-totalité des cas, les sections retranchées sont situées sur des lignes déjà, en partie, déclassées et vendues, ce qui interdit, ou limite considérablement, toute perspective de réutilisation de la voie pour un nouveau service de transport ferroviaire.

Qui plus est, il faut rappeler que les longueurs de voies concernées par les retranchements sont souvent limitées ; ainsi, en 2002, la longueur moyenne des sections retranchées s'établissait à 6,5 kilomètres, avec des sections allant de vingt-trois kilomètres à quinze mètres...

Les délais nécessaires aux retranchements de lignes sont, en outre, à l'origine de nombreux retards dans la mise en œuvre des projets de réutilisation des emprises, ce dont se plaignent les collectivités locales à l'origine des demandes de déclassement et qui sont les principales bénéficiaires de ce type de dispositions. Il n'est pas rare, par exemple, que les voies retranchées du domaine ferroviaire soient requalifiées en pistes cyclables. Ils ne permettent pas non plus à RFF, dont la mission légale est la valorisation et l'optimisation du patrimoine ferroviaire, d'avoir la réactivité nécessaire.

Enfin, la complexité des consultations à mener fragilise la procédure car elle donne prise à de multiples contentieux formels.

b) Une simplification attendue

Laconique, l'habilitation demandée porte sur la simplification de la procédure de déclassement. Il convient toutefois de rappeler, comme le fait l'exposé des motifs du projet de loi, que la procédure de fermeture administrative de la ligne, objet de la présente mesure, doit être distinguée de la procédure de fermeture du service aux voyageurs, organisée par l'article 22 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation sur les transports intérieurs (LOTI), qui prévoit la

consultation, par la SNCF, des collectivités locales intéressées. Cette procédure n'est en rien concernée par la mesure de simplification.

D'après les auditions menées par le rapporteur, l'objectif des mesures de simplification envisagées en matière de déclassement est de réduire la durée de la procédure. À cette fin, une ordonnance modifierait l'article 11 de la loi du 13 février 1997 précitée selon des modalités qui restent à définir. Plusieurs pistes sont envisagées, qui vont de la suppression pure et simple de la consultation, ou de certains éléments de cette consultation, à l'encadrement plus strict des conditions de la consultation, en passant par le remplacement de la consultation par une simple information.

La question se pose de savoir si un sort particulier sera fait à la région dans le cadre de la simplification des procédures de consultation. Le fait est que, depuis l'intervention de la loi du 13 mars 2000 dite « SRU », la région est devenue un acteur important du transport de voyageurs. L'Assemblée nationale a déjà eu l'occasion de se pencher sur cette question lors de la discussion du projet de loi sur les responsabilités locales. Un amendement a ainsi été déposé, qui visait à prévoir l'avis conforme de la région dans les procédures de déclassement de voirie ferroviaire. S'il posait, à l'évidence, une vraie question, la réponse proposée allait à l'encontre de la simplification, induisant même un risque de paralysie systématique de ce type de procédure : si l'avis conforme de la région était requis, celle-ci disposerait d'un véritable droit de veto. C'est pour cette raison que, suivant le rapporteur de la commission des Lois, l'Assemblée n'a pas retenu cet amendement. Le rapporteur note pour sa part que les régions, comme les autres collectivités territoriales, ont tout intérêt à ne pas laisser subsister sur leur territoire des emprises sans affectation et non valorisées. Elles ont, par conséquent, tout à gagner à la mise en place d'une procédure rapide et simple.

3. Les procédures d'élaboration et de révision des schémas de services collectifs

Quasiment impossibles à modifier, hétérogènes dans leur contenu, dotés d'une portée juridique floue, peu crédibles pour certains : tel est le bilan peu flatteur des schémas de services collectifs qu'a dressé notre collègue Jacques Le Nay, lors du débat sur la loi de finances pour 2004 ⁽¹⁾. Tirant les conséquences directes de cette évaluation, le 3° de l'article 43 propose une simplification bienvenue de ces schémas.

a) Des outils figés au contenu hétérogène

LES HUIT SCHÉMAS DE SERVICES COLLECTIFS CRÉÉS PAR LA LOI DU 25 JUIN 1999

1. Le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche prévoit le renforcement de la coordination des grands centres universitaires et une meilleure répartition du potentiel de recherche sur l'ensemble du territoire national. De plus, les nouvelles technologies de l'information seront utilisées au

(1) Jacques Le Nay, Rapport pour avis au nom de la commission des Affaires économiques sur le projet de loi de finances pour 2004 : Aménagement du territoire, *Assemblée nationale, XII^e législature, n° 1112, tome XIV, 9 octobre 2003.*

développement de la formation continue.

2. Le schéma de services collectifs culturels entend favoriser la diversité culturelle en soutenant matériellement et financièrement les artistes et les créateurs. Il cherche à favoriser un égal accès à l'art et à la culture grâce notamment aux outils numériques. La logique de contractualisation devrait être favorisée, notamment dans le cadre des structures intercommunales.
3. Le schéma de services collectifs sanitaires a pour objectif de favoriser un égal accès aux soins et de développer la prévention. Il vise aussi à permettre une amélioration de la prise en charge des personnes âgées et des jeunes handicapés adultes mentaux.
4. Le schéma de services collectifs de l'information et de la communication vise un égal accès aux outils technologiques, en particulier par la connexion à internet de tous les établissements scolaires et par la couverture complète du territoire en téléphonie mobile, ainsi que le déploiement de réseaux à haut débit. Le cadre législatif pourrait être aménagé pour simplifier les interventions des collectivités locales sur les infrastructures de télécommunication à haut débit.
5. Les schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises prévoient l'amélioration de l'utilisation des réseaux existants avant l'étude de nouvelles infrastructures. Les modes alternatifs à la route seront favorisés, ainsi que les transports collectifs.
6. Le schéma de services collectifs de l'énergie est destiné à la réalisation d'économies d'énergie avec un rééquilibrage des engagements des collectivités locales et de l'État. Les énergies renouvelables devraient bénéficier d'un soutien accru.
7. Le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux prévoit de mettre en place une gestion durable de la forêt ainsi qu'une maîtrise de la périurbanisation. Des efforts sont aussi destinés aux zones fragiles (montagne, littoral...).
8. Le schéma de services collectifs du sport tend au rééquilibrage des équipements sportifs en faveur de territoires prioritaires (quartiers sensibles...). Sont aussi prises en compte les nouvelles pratiques sportives et le soutien à la vie associative.

Destinés à planifier sur vingt ans les politiques les plus structurantes pour l'aménagement du territoire, les schémas de services collectifs (SSC), documents sectoriels de planification à long terme de la politique d'aménagement du territoire, ont été introduits dans notre droit par la loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire.

Venant se substituer au schéma national prévu par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire n° 95-115 du 4 février 1995, ils ont été décidés lors du comité interministériel de Limoges le 9 juillet 2001, puis définitivement approuvés et publiés dans le décret n° 2002-560 du 18 avril 2002. Ces délais importants s'expliquent par la complexité de la procédure d'adoption des schémas. En effet, aux termes de l'article 10 de la loi du 25 juin 1999 précitée, l'élaboration des schémas obéit à une procédure en deux temps :

— elle donne lieu, tout d'abord, à une concertation associant les collectivités territoriales, les organismes socioprofessionnels, les associations et les autres organismes qui concourent à l'aménagement du territoire, désignés selon des modalités fixées par décret ;

— préalablement à leur adoption, les projets de schémas de services collectifs sont, en effet, soumis pour avis aux régions, au conseil national de l'aménagement et du développement du territoire et aux conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire. Certains schémas – information et communication, sanitaire – doivent recueillir des avis complémentaires. Dans tous les cas, les avis sont réputés favorables s'ils ne sont pas rendus dans un délai de deux mois.

La révision des schémas suit exactement la même procédure que leur élaboration, quelles que soient la nature et l'ampleur de la révision. Ainsi, pour modifier, à l'intérieur même d'un schéma, des dispositions concernant un projet qui serait intégralement situé sur le territoire d'une seule région, la procédure de révision nécessite de solliciter l'avis de toutes les régions du territoire national, de toutes les conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire et du conseil national précité, sans préjudice de l'obligation de mener à nouveau de multiples concertations. En effet, une jurisprudence constante du Conseil d'État ⁽¹⁾, exige, dès lors que des modifications substantielles sont apportées à un projet de ce type, que celui-ci fasse l'objet de nouvelles consultations. Autant dire qu'en pratique, ces schémas sont quasiment impossibles à modifier, ce qui est pour le moins paradoxal compte tenu de l'objectif de planification sur vingt ans qui leur est assigné. Comme le souligne avec justesse le rapport pour avis précité, « *une telle durée s'accorde mal avec l'instabilité technique de certains secteurs, tels que les transports et surtout les télécommunications, où les progrès sont extrêmement difficiles à anticiper ; à cet égard l'horizon de vingt ans qui a été retenu dans les schémas de services collectifs peut paraître présomptueux.* »

Cette rigidité de fait des schémas de services collectifs est d'autant plus problématique que ceux-ci posent des problèmes juridiques, notamment du fait du statut très flou de leur contenu. Ainsi, autant le schéma de l'enseignement supérieur et de la recherche se présente comme un document vague, autant les schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises ont un contenu hétéroclite, certaines de leurs dispositions pouvant être considérées comme normatives.

b) La nécessaire remise en ordre de ces outils de planification

Aux termes du 3° de l'article 43, l'habilitation demandée porterait sur deux types de mesures :

- l'allégement des procédures d'adoption et de révision de ces schémas ;
- la suppression de certains d'entre eux.

L'exposé des motifs du projet de loi, ainsi que les auditions conduites par le rapporteur ont permis de préciser le champ de cette habilitation. Il en ressort tout d'abord que la procédure de révision est principalement visée par les mesures d'allégement, ce qui semble évident dans la mesure où la première série de schémas, dont la validité est, rappelons-le, de vingt ans, vient d'être élaborée. En la matière, le

(1) Conseil d'État, 27 novembre 1992, Fédération Interco CFDT ; assemblée, 24 octobre 1998, Union fédérale CFDT des fonctions publiques.

travail de simplification consisterait à requérir, en cas de révision des schémas, l'avis des seules régions et conférences régionales de l'aménagement et du développement du territoire, dont le territoire est concerné par la révision. Une ordonnance pourrait, par exemple, prévoir une procédure simplifiée de mise en compatibilité des schémas, qui pourrait s'inspirer des dispositions de mise en compatibilité des plans locaux d'urbanisme et des schémas de cohérence territoriale en cas de déclaration d'utilité publique, après consultation de la ou des régions sur le territoire desquelles se situe le projet.

S'agissant, en second lieu, de la suppression de certains schémas, ce sont les schémas de transports qui seraient visés. En premier lieu, l'opposabilité aux tiers de certaines de leurs dispositions pose question, alors même que les objectifs affichés dans ce schéma, exprimés en des termes d'une telle précision que le juge administratif pourrait considérer qu'ils font grief, semblent hors de portée. C'est à la fois la sécurité juridique de l'administration et sa crédibilité qui sont en jeu. Qui plus est, si l'examen en cours du projet de loi relatif aux responsabilités locales maintient les dispositions de son article 12 A, relatives aux schémas régionaux de transports et d'infrastructures, il importe de veiller à la cohérence de l'ensemble, sans pour autant limiter *a priori* les arbitrages des régions ni vider de leur substance les schémas régionaux. L'élaboration d'un nouvel outil serait donc préférable au plan national.

Le rapporteur suggère également un examen approfondi du schéma de services collectifs de l'information et de la communication, si l'on en croit le rapport de notre collègue Jacques Le Nay. Ainsi, les ambitions affichées dans ce document semblent également compromises au vu des réalisations sur le terrain. Alors que ce document évoque « *à l'échéance de trois ans, l'objectif d'un accès généralisé aux outils technologiques* », en particulier par l'achèvement de la couverture de l'ensemble du territoire en téléphonie mobile d'ici à 2004 et « *l'accès de tous aux réseaux à haut débit à des conditions abordables d'ici à 2005* », pour ce qui est de la téléphonie mobile, sur les deux cents pylônes dont l'installation avait été promise, à l'automne 2003, un seul avait été construit (en Ardèche) conjointement par les trois opérateurs. À la même époque, aucun crédit n'a été réellement engagé par l'État. Les conditions du financement de la couverture en internet à haut débit n'ont pas davantage été précisées dans ce schéma.

La Commission a *adopté* l'article 43 sans modification.

Article 44

Simplification des règles comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux

La rénovation de la comptabilité publique est en marche depuis plusieurs années. Aujourd'hui, compte tenu de ces expériences, les règles applicables aux communes doivent être de nouveau être modernisées et adaptées. C'est l'objet de l'habilitation proposée dans le présent article, dont il faut relever l'exemplarité de l'exposé des motifs.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 44

1. Introduire la pluriannualité pour certaines dépenses de fonctionnement des communes (autorisations d'engagement et crédits de paiement), à l'instar de la procédure prévue pour le budget de l'État et pour les départements et régions et supprimer le seuil démographique de 3 500 habitants et plus, aujourd'hui fixé pour mettre en place des autorisations de programme
2. Modifier les règles de provisionnement, afin d'uniformiser les principes applicables aux différentes collectivités locales (suppression des provisions réglementées, mise en place des provisions de droit commun, véritablement centrées sur la notion de risque)
3. Améliorer la présentation et la lisibilité des maquettes budgétaires (simplification et clarification du contenu de certaines annexes)
4. Supprimer pour les assemblées de certains établissements publics locaux la délibération d'affectation des résultats
5. Simplifier le fonctionnement des régies municipales dans les communes de moins de 3 500 habitants, en autorisant ces dernières à créer des régies municipales simplifiées gérées sous forme de budgets annexes

Le délai d'habilitation prévu par l'article 61 du présent projet est fixé à un an à compter de la publication de la loi.

1. Le processus de modernisation de la comptabilité locale

La modernisation de la comptabilité publique a commencé avec la rénovation de la comptabilité communale, en 1997, avec la généralisation aux communes de l'instruction comptable « M 14 ». Parallèlement, les règles applicables au budget de l'État ont été profondément modifiées dans le cadre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, tandis qu'un chantier de modernisation de sa comptabilité a été engagé. Ce mouvement va dans le sens d'une plus grande sincérité grâce à la prise en compte des engagements patrimoniaux et à la description exhaustive de l'emploi qui est fait des autorisations de recettes et de dépenses inscrites au budget.

Après la généralisation de la « M 14 », la modernisation comptable locale s'est poursuivie avec la réorganisation de la comptabilité des départements, régie désormais par l'instruction provisoire dite « M 52 », qui a trouvé un cadre législatif grâce à la loi n° 2003-132 du 19 février 2003 portant réforme des règles budgétaires et comptables applicables aux départements, présentée comme l'aboutissement d'un travail engagé dès 1996 par un groupe de travail composé de représentants des conseils généraux, de la direction générale des collectivités locales, de la direction générale de la comptabilité publique et, dans un premier temps, de la Cour des comptes et du Conseil national de la comptabilité. Cette loi a ouvert la possibilité de voter le budget par nature ou par fonction, a généralisé le principe de l'amortissement des biens et du provisionnement, avec la suppression des provisions spéciales, institué un mécanisme d'autorisations de programme pour les dépenses d'investissement et d'autorisations d'engagement pour les dépenses de fonctionnement, et modifié les modalités de l'affectation du résultat.

Lorsque le chantier de la comptabilité des départements sera arrivé à son terme, les régions pourront à leur tour s'engager dans le processus, et leur comptabilité sera régie par l'instruction comptable « M 71 ».

À l'occasion du débat sur la loi du 19 février 2003 précitée, le secrétaire d'État à la réforme de l'État a annoncé, le 12 décembre 2002, devant le Sénat, la création d'un groupe de travail destiné à répondre au souci exprimé par de plus en plus d'élus face la complexité de la nomenclature budgétaire et comptable « M 14 », en particulier pour les petites communes.

2. L'adaptation de la comptabilité communale

a) Une méthode exemplaire de concertation

Un long processus de concertation a été mis en place. Dans un premier temps, l'administration – au premier rang de laquelle on trouve la direction générale des collectivités locales du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et la direction générale de la comptabilité publique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie – a proposé une série de simplifications, selon deux axes : le rapprochement de la comptabilité communale avec les comptabilités régionales et départementales plus récemment réformées et l'exploitation des informations récoltées au quotidien par l'administration sur la mise en œuvre de la « M 14 ».

Dans un deuxième temps, il a été demandé par voie de circulaire aux préfetures d'engager une concertation avec les services déconcentrés de la comptabilité publique et les élus locaux, afin de dégager des propositions issues du terrain. Une quarantaine de préfetures a répondu à cette requête, ce qui a permis de dégager des axes de simplification qui ont rejoint *grosso modo* les pistes dégagées par l'administration.

Dans un troisième temps, en décembre 2003, sous l'égide du comité des finances locales, un groupe de travail a été mis en place, permettant d'associer aux travaux réalisés par l'administration des élus et des représentants de leurs associations. Ce groupe de travail continue d'étudier les différentes pistes de réforme. Il a, d'ores et déjà, arrêté quelques mesures importantes de simplification. Ses conclusions définitives pourront servir de base à la rédaction de l'ordonnance prise sur le fondement de cet article.

b) Les pistes de réforme

Cinq pistes de réforme portant sur des dispositions d'ordre législatif pourront être suivies par la future ordonnance : l'extension du mécanisme des autorisations de programme et des crédits de paiement pour les communes, la simplification des règles de provisionnement, la réforme de la maquette budgétaire, l'allègement des modalités d'affectation des résultats et la généralisation de la régie simple.

—L'extension du mécanisme des autorisations de programme et des crédits de paiement pour les communes

La première mesure proposée par cet article consiste, d'une part, à introduire la pluriannualité, réservée aujourd'hui à l'investissement, pour certaines dépenses de fonctionnement des communes à l'instar de la procédure prévue pour le

budget de l'État, les départements et les régions et, d'autre part, à supprimer le seuil démographique de 3 500 habitants et plus conditionnant aujourd'hui la mise en place des autorisations de programme (AP).

L'intérêt de la pluriannualité budgétaire n'est plus à démontrer, en particulier pour garantir le financement d'opérations d'investissement s'échelonnant sur plusieurs années. Pour concilier la pluriannualité avec le respect de l'annualité budgétaire, coexistent trois procédures⁽¹⁾ : la procédure des restes à réaliser, la programmation sous forme de délibération de programme régie par l'article L. 2311-2 du code général des collectivités territoriales pour les communes et par l'article R. 4311-1 pour les régions, et, enfin, la procédure des AP et des crédits de paiement (CP).

Inspiré de celui de l'État, le régime des AP et des CP est généralisé aux trois niveaux de collectivités, dans les conditions prévues par les articles L. 2311-3 et R. 2311-9 pour les communes, L. 3312-2 pour les départements et L. 4311-3 et R. 4311-4 pour les régions. Le programme est défini comme une opération ou un ensemble d'opérations de dépenses d'équipement se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations déterminées. La distinction AP/CP est la suivante : les AP constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements et les CP constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées chaque année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des AP correspondantes.

Chaque AP doit comporter une évaluation des ressources pour y faire face. Les assemblées délibérantes disposent comme il se doit d'un pouvoir important en la matière : consultation lors du débat d'orientation budgétaire, individualisation des AP et information sous forme d'annexes adéquates.

Cette procédure rencontre aujourd'hui deux limites : d'une part, elle est réservée aux opérations d'investissement, alors même que certaines dépenses de fonctionnement méritent d'être programmées ; d'autre part, elle est interdite aux communes de moins de 3 500 habitants.

Dans son article 8, la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a introduit, pour le budget de l'État, la distinction entre crédits de paiement et autorisations d'engagement, qui concernent désormais aussi bien les crédits de fonctionnement que les crédits d'investissement. Les crédits ouverts sont donc constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement (AE).

Ce mécanisme serait donc étendu à l'ensemble des communes, sans limitation de seuil.

(1) *Cour des comptes, « La gestion budgétaire des opérations pluriannuelles d'investissement »* in Rapport au Président de la République pour 1999, Paris, Les éditions des Journaux officiels, janvier 2002, pages 625 à 635.

L'ambiguïté des textes réglementaires sur le lien entre AP-AE d'un côté et débat d'orientation budgétaire de l'autre pourrait également être levée à cette occasion. Aujourd'hui, les textes peuvent laisser penser que la présentation au conseil municipal des AP lors du débat d'orientation budgétaire constituait une condition substantielle de leur validité. Il s'agirait donc d'autoriser le conseil municipal à voter une autorisation de programme ou d'engagement lors de chaque étape budgétaire – budget primitif, décision modificative, budget supplémentaire –, hors du débat d'orientation.

— *La simplification des règles de provisionnement*

Il s'agit d'uniformiser les principes applicables aux différentes collectivités locales et inspirés des nouvelles modalités en vigueur pour l'ensemble des départements depuis le 1^{er} janvier 2004 (article L. 3321-1 du code général des collectivités territoriales).

L'introduction d'un mécanisme de provisions dans la comptabilité des communes répondait à un objectif de prudence. Par ce mécanisme, les communes se prémunissent contre le risque de voir la valeur d'un actif se dégrader, sans pour autant que les causes de cette dégradation soient irréversibles – dans ce dernier cas, il convient de faire jouer les règles d'amortissement. Il s'agit d'évaluer les moins-values éventuelles. Depuis la loi n° 94-504 du 22 juin 1994 portant dispositions budgétaires et comptables relatives aux collectivités locales, on distingue les provisions pour risques et charges et les provisions spéciales pour garanties d'emprunt (article L. 2252-3 du code général des collectivités territoriales), pour litige et contentieux (article R. 2321-2) et pour remboursement différé (article R. 2321-2), provisions qui sont dites « réglementées ».

En effet, pour ne retenir que le cas des provisions spéciales d'ordre législatif, en application de l'article L. 2252-3 précité, une commune de 3 500 habitants, qui accorde elle-même une garantie d'emprunt ou son cautionnement à certains organismes, peut être exonérée d'obtenir elle-même un cautionnement à cet effet, si elle constitue une provision spéciale assise sur les annuités d'emprunts garantis ou cautionnés par ses soins. Cette provision spéciale fait partie des dépenses obligatoires des communes en application de l'article L. 2321-2 du même code, au même titre que les dotations aux amortissements des immobilisations et les dotations aux provisions.

Ces provisions réglementées ne sont pas forcément en rapport avec le risque encouru et apparaissent souvent disproportionnées dans leur montant. Elles pourraient donc être utilement supprimées et remplacées par les provisions de droit commun, véritablement centrées sur la notion de risque. Cette mesure impliquera de modifier, d'une part, l'article L. 2252-3, et, par coordination, les articles L. 2321-2, L. 2331-6, L. 2331-8 et L. 2331-10 du code précité, et, d'autre part, les articles R. 2321-2, R. 2321-3, R. 2252-2 et suivants du même code. En l'absence de disposition législative précise, il appartiendra au conseil municipal d'apprécier la nature et les montants à provisionner, afin que le budget traduise le plus fidèlement possible la réalité de la situation financière de la collectivité à un moment donné.

On pourrait également envisager la possibilité d'étaler la constitution de la provision de droit commun sur plusieurs exercices, voire de supprimer le cautionnement obligatoire.

— *La réforme de la maquette budgétaire*

Dans toute réforme de maquette budgétaire, la difficulté est de trouver un juste équilibre entre une richesse des informations contenues dans les annexes – ce qui permet aux autorités centrales d'effectuer des analyses pertinentes de la composition et de l'évolution des comptabilités locales – et une simplification de ces documents – dont la lourdeur actuelle suscite une grande incompréhension de la part des collectivités concernées.

Cette mesure implique de réexaminer les tableaux de présentation budgétaire afin de simplifier et de rendre plus clair le contenu de certaines annexes, parfois trop volumineuses, dans le respect du contrôle budgétaire. Il conviendrait également de standardiser la maquette, quelle que soit la taille de la commune, et de proposer une présentation synthétique du budget facilitant le vote, tandis que devrait être réduit le nombre même d'annexes, même si une annexe budgétaire devra, en tout état de cause, être créée pour le suivi du mécanisme des autorisations de programme, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement.

L'allègement et la simplification des documents budgétaires passent par la modification de l'article L. 2313-1 du code précité, qui prévoit que, dans les communes de plus de 3 500 habitants et sans préjudice des dispositions régissant la forme de la comptabilité et définies par décret en Conseil d'État, les documents budgétaires sont assortis en annexe d'une série importante de documents : données synthétiques sur la situation financière de la commune, liste des concours attribués par la commune aux associations sous forme de prestations en nature et de subventions, présentation consolidée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune, tableaux de synthèse des comptes administratifs afférents au dernier exercice connu des organismes de coopération intercommunale dont est membre la commune, bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes dans lesquels la commune détient une part du capital ou au bénéfice desquels la commune a garanti un emprunt ou versé une subvention importante, tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement, comptes et annexes produits par les délégataires de service public, tableau des acquisitions et cessions immobilières.

Au-delà de la modification de cet article, l'ordonnance devra être accompagnée d'une adaptation substantielle des dispositions réglementaires, qui fixent le cadre de la comptabilité locale.

— *L'allègement des modalités d'affectation des résultats*

Caractéristique importante des budgets locaux, les résultats de l'exercice antérieur constatés par le compte administratif sont repris dans l'exercice en cours par une délibération budgétaire spécifique. Cette procédure est définie par l'article L. 2311-5 du code général des collectivités territoriales, issu de la

loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 modifiant le code général des collectivités territoriales et relative à la prise en compte du recensement général de population de 1999 pour la répartition des dotations de l'État aux collectivités locales.

Le résultat excédentaire de la section de fonctionnement dégagé au titre de l'exercice clos, cumulé avec le résultat antérieur reporté, est affecté en totalité dès la plus proche décision budgétaire suivant le vote du compte administratif et, en tout état de cause, avant la clôture de l'exercice suivant. La délibération d'affectation prise par l'assemblée délibérante est produite à l'appui de la décision budgétaire de reprise de ce résultat. Le résultat déficitaire de la section de fonctionnement, le besoin de financement ou l'excédent de la section d'investissement sont repris en totalité dès la plus proche décision budgétaire suivant le vote du compte administratif et, en tout état de cause, avant la fin de l'exercice.

Certains établissements publics locaux, tels que les centres communaux d'action sociale ou les caisses des écoles, procèdent à une affectation automatique de leurs résultats en report à la section de fonctionnement. Le passage par une délibération de leur assemblée apparaît dès lors inutile. Il conviendrait donc de supprimer pour les assemblées de certains établissements publics locaux la délibération d'affectation des résultats, ce qui nécessite de modifier l'article L. 2311-5 précité.

De manière plus radicale, il pourrait être permis aux collectivités de reprendre un excédent d'investissement en fonctionnement dans certains cas limitatifs.

— *La généralisation de la régie simple*

Il est proposé également de simplifier le fonctionnement des régies municipales dans les communes de moins de 3 500 habitants, en autorisant ces dernières à créer des régies municipales simplifiées gérées sous forme de budgets annexes. Il s'agirait d'élargir le champ de l'article L. 2221-8 du code précité qui réserve aux communes qui avaient des régies municipales avant le 28 décembre 1926 la faculté de conserver la forme de la régie simple ou directe en vigueur. Cette simplification pourrait s'accompagner de la possibilité de réduire le nombre des budgets obligatoires, ce qui allégerait également la maquette budgétaire.

Outre ces modifications législatives, il conviendrait d'élargir le champ des simplifications aux dispositions réglementaires qui régissent les comptes communaux : ainsi seraient envisageables l'imputation des subventions d'équipement en investissement⁽¹⁾, un étalement des subventions d'équipement public sur quinze ans, la suppression de la notion de fonds de concours⁽²⁾ ou encore la simplification des opérations d'ordre (opérations de retour des biens,

(1) Les subventions d'équipement versées par la commune sont décrites en section de fonctionnement, tandis qu'une seconde opération dite « d'étalement de la charge » permet de neutraliser cette opération en fonctionnement et de faire apparaître la subvention en section d'investissement. L'imputation directe en section d'investissement se pratique déjà pour les départements et régions.

(2) Certaines subventions d'équipement versées à des personnes publiques, qualifiées de « fonds de concours » lorsqu'elles présentent certaines caractéristiques, peuvent être amorties sur une durée plus longue que les autres subventions d'équipement. Mais cette qualification pose des difficultés pour apprécier les critères et impose aux collectivités de traiter de manière différenciée des subventions.

débudgétisation des opérations de cessions, d'affectation, de mise à disposition ou en concession...).

La Commission a *adopté* l'article 44 sans modification.

Article 45

Simplification et rationalisation du fonctionnement des juridictions financières

Concernant pour la première fois la simplification de l'organisation et du fonctionnement des juridictions financières, le présent article propose quatre mesures, se regroupant en deux grandes catégories :

— celles tenant à la répartition et à l'organisation des compétences entre la Cour des comptes et les juridictions financières régionales (1° à 3° du présent article) ;

— celles prévoyant l'actualisation des textes en vigueur de façon à tenir compte des pratiques ou à traduire dans la partie législative du code des juridictions financières les modifications découlant directement de l'évolution des textes organiques intervenue avec la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (4° du présent article).

Aucune de ces modifications n'excède, en pratique, le champ de la simplification marginale des textes et des procédures.

L'allègement significatif le plus récent des procédures de contrôle des juridictions financières demeurera donc celui, organisé par la loi n° 2001-1248 du 21 décembre 2001 relative aux chambres régionales des comptes et à la Cour des comptes et codifié à l'article L. 211-2 du code des juridictions financières. Cette modification substantielle a consisté à transférer l'apurement des comptes d'importance mineure aux trésoriers payeurs généraux, en particulier pour les communes de moins de 3 500 habitants et dont les recettes n'excèdent pas 750 000 euros, ainsi que pour les établissements publics de coopération intercommunale regroupant moins de 3 500 habitants.

Le délai prévu pour la prise de l'ordonnance est fixé par l'article 61 du présent projet à douze mois.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 45

1. Transférer diverses compétences de la Cour des comptes vers les chambres régionales ou territoriales et organiser l'articulation des procédures concernées :
 - mettre en place des procédures conjointes entre la Cour et les chambres régionales des comptes
 - transférer aux chambres régionales le contrôle des groupements d'intérêt public d'intérêt local
 - étendre aux chambres territoriales la faculté pour la Cour de déléguer le contrôle des comptes et de la gestion d'établissements publics nationaux
2. Mettre à jour le code des juridictions financières sur trois points :

- élargir aux rapporteurs qui n'ont pas la qualité de magistrat les pouvoirs d'investigation propres aux magistrats
- prendre en compte la pratique des rapports publics particuliers
- introduire les dispositions de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, concernant le rôle dévolu à la Cour des comptes dans sa mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement prévu par l'article 47 de la Constitution

1. Le transfert de diverses compétences de la Cour des comptes vers les chambres régionales ou territoriales, et l'articulation des procédures concernées

a) La mise en place de procédures conjointes entre la Cour et les chambres régionales des comptes

Le développement des politiques conjointes ou partagées entre l'État et les collectivités territoriales conduit à multiplier les contrôles menés simultanément par la Cour et par une ou plusieurs chambres régionales. De même, les chambres régionales décident souvent de conduire des enquêtes sur des thèmes communs.

En moyenne, ces enquêtes mobilisent entre le tiers et la moitié des chambres régionales des comptes, en fonction du sujet traité. Ainsi, la gestion des ports de plaisance ou celle des stations de sports d'hiver sont des questions qui ne peuvent être traitées que par un nombre limité de chambres. À l'inverse, un nombre beaucoup plus important de juridictions pourra participer à des travaux intéressant la gestion des déchets ménagers (enquête achevée en 2002 avec la participation de seize chambres régionales des comptes) ou les relations des collectivités publiques avec les casinos (enquête achevée en 2001 avec la participation de treize chambres).

Les travaux communs peuvent également être menés sous la forme dite de « thèmes communs de vérification ». À la différence des enquêtes, qui donnent lieu à l'engagement quasi simultanée par les différentes juridictions impliquées de leurs contrôles en fonction d'un programme de travail préétabli, les thèmes communs de vérification invitent pendant une période déterminée les chambres régionales des comptes à s'intéresser, au cours de leurs contrôles ordinaires, à certains sujets. Les constatations qu'elles effectuent sont centralisées pour donner matière à l'élaboration d'une synthèse à l'échelon national, puis à publication. Le nombre des chambres participantes n'est alors pas déterminé *a priori*, mais les thèmes communs de vérification visent des sujets transversaux susceptibles d'être abordés par l'ensemble des vingt-six juridictions régionales.

Ces travaux communs peuvent conduire à deux principaux types de publications, prenant la forme soit d'une insertion au rapport public annuel de la Cour, soit de la publication d'un rapport particulier. Même dans l'hypothèse où les travaux n'aboutissent pas à une publication, la synthèse des résultats et les enseignements qui peuvent en être tirés sont diffusés à l'ensemble des juridictions pour être utilisés dans le cadre de contrôles ultérieurs. Enfin, les enquêtes peuvent porter sur un sujet traité quelques années auparavant afin de mesurer les évolutions observées entre deux périodes de vérification et essayer d'évaluer les effets du

précédent contrôle (exemple de la gestion des services d'eau et d'assainissement qui a donné lieu à un rapport public particulier en 1997 et en 2003).

Au plan statistique, ces travaux ont donné lieu :

— en 2001, à la publication d'un rapport public particulier consacré aux communautés urbaines et à la publication de trois insertions au sein du rapport public annuel relatives aux relations entre les collectivités locales et les casinos, au fonctionnement du service public de distribution de l'électricité dans le cadre intercommunal, à la gestion des opérations d'urbanisme par les collectivités locales ;

— en 2002, à la publication d'un rapport public particulier portant sur la politique de la ville et à une insertion au rapport public annuel traitant de la gestion des déchets ménagers par les collectivités locales ;

— en 2003, à deux rapports publics particuliers portant respectivement sur la gestion du système éducatif, et sur la gestion des services publics d'eau et d'assainissement.

En 2004, cinq enquêtes sont en phase d'achèvement et pourraient donner lieu à des publications dans le courant de l'année ou au début de 2005. En juin 2004, dix enquêtes communes Cour des comptes - chambres régionales des comptes ou inter-chambres régionales des comptes sont en cours, de même que quatre thèmes communs de vérification.

Globalement, depuis 1994, dix rapports publics particuliers publiés par la Cour sont issus de travaux communs. Outre ceux mentionnés précédemment, ont ainsi été examinés les thèmes suivants : les interventions des collectivités locales en faveur des entreprises, la décentralisation en matière d'aide sociale, la décentralisation en matière d'enseignement du second degré, les organismes d'habitation à loyer modéré.

Or ce type d'enquêtes n'est pas organisé par le code des juridictions financières, qui ne prévoit les procédures qu'organe par organe. En particulier, il n'existe pas de formation de délibéré permettant à l'ensemble des juridictions, qu'il s'agisse de la Cour ou d'une ou plusieurs chambres régionales concernées par un contrôle commun, d'adopter conjointement des observations de synthèse. Chacune doit donc délibérer et assurer la contradiction selon ses règles spécifiques. Il en résulte des divergences possibles ainsi qu'une complexité et des délais inutiles.

Le présent article propose de prévoir les procédures conjointes nécessaires, de manière aussi souple que possible, en particulier pour l'étape de synthèse de ce type d'enquête. Pour ce qui concerne l'instruction et les délibérations, seront naturellement conservés les principes prévalant pour les procédures propres à chaque niveau de juridiction, notamment le respect de la procédure contradictoire ou la collégialité de la décision.

La composition et les règles de procédure des formations conjointes seront pour leur part fixées par voie réglementaire.

b) Le transfert du contrôle des groupements d'intérêt public local aux chambres régionales des comptes

La multiplication des GIP dotés d'un comptable public a accru la charge des contrôles juridictionnels obligatoires de la Cour : leur nombre est ainsi passé de 96 en 1996 à 323 en 2003.

Or, une grande partie de ces GIP est majoritairement composée de collectivités locales ou conduit des politiques d'intérêt local. Tel est notamment le cas en matière de politique de la ville, de développement social urbain, d'accès à l'emploi, d'enseignement, d'accès au droit, de développement économique.

Mais seuls les GIP hospitaliers ont été, depuis la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, soumis au contrôle des chambres régionales, en application de l'article L. 211-9 du code des juridictions financières. Celui-ci dispose, en effet, que, « (...) *les groupements d'intérêt public constitués, en tout ou partie, d'établissements publics de santé régis par le livre VII du code de la santé publique et dotés d'un comptable public sont soumis au contrôle des chambres régionales des comptes (...), dès lors que les établissements ou autres collectivités ou organismes soumis au contrôle des chambres régionales des comptes y détiennent séparément ou ensemble plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants ou y exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion.* »

S'agissant des autres GIP locaux à comptable public, auxquels la jurisprudence administrative n'a reconnu ni la qualité de collectivité territoriale ni celle d'établissement public, lesquels constituent, depuis 1982, les deux sujets de contrôle des chambres régionales des comptes aujourd'hui prévus par l'article L. 211-1 du code précité, le contrôle des comptes de leur comptable public, et donc de leur gestion, incombe actuellement à la Cour elle-même.

Le seul cas de délégation – et non de transfert législatif – aux chambres régionales du contrôle de groupement rendu possible par les textes en vigueur, correspond à des organismes de droit privé, soumis au contrôle facultatif de la Cour, en l'absence de comptable public.

En l'occurrence, s'agissant des groupements auxquels les collectivités territoriales ou leurs établissements publics apportent un concours financier supérieur à 1 500 euros ou dans lesquels ils détiennent, séparément ou ensemble, plus de la moitié du capital ou des voix dans les organes délibérants, ou exercent un pouvoir prépondérant de décision ou de gestion, l'article L. 133-3 prévoit que, lorsqu'ils relèvent du contrôle de plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes, la Cour des comptes est compétente pour assurer la vérification de leurs comptes. Cette vérification peut, en revanche, être confiée à l'une des chambres régionales ou territoriales des comptes des régions ou territoires concernés, sous réserve d'un arrêté du premier président de la Cour des comptes pris après avis du procureur général près la Cour des comptes et des présidents des chambres régionales ou territoriales des comptes intéressées.

Compte tenu de cette organisation globalement satisfaisante des compétences de contrôle, le 2° du présent article propose, par souci de simplification et de cohérence géographique, de transférer aux chambres régionales, dans les mêmes conditions que celles prévues pour les GIP hospitaliers, le contrôle de tous les GIP dotés d'un comptable public et majoritairement composés de personnes morales de droit public relevant de leur compétence.

Le nombre de GIP dont le contrôle serait ainsi transféré n'est pas connu aujourd'hui de manière précise : il ne le sera, en effet, que lorsque les dossiers des comptes annuels déposés par chacun d'entre eux à la Cour auront été ouverts et que leurs statuts auront pu être analysés, puisque leur transfert éventuel sera subordonné à la composition majoritairement territoriale de chaque groupement.

c) L'extension aux chambres territoriales de la faculté pour la Cour de déléguer aux chambres régionales des comptes le contrôle des comptes et de la gestion d'établissements publics nationaux

L'article L. 111-9 du code des juridictions financières prévoit, pour des raisons d'optimisation des moyens et des compétences de contrôle, que puissent être délégués le jugement des comptes et l'examen de la gestion de tout ou partie des établissements publics nationaux relevant d'une même catégorie aux chambres régionales des comptes, par arrêté du premier président de la Cour des comptes pris après avis du procureur général près la Cour des comptes et des présidents des chambres régionales des comptes concernées.

La liste des catégories d'établissements publics concernés ainsi que la durée de la délégation sont définies par un décret en Conseil d'État, qui fixe également, le cas échéant, le montant des recettes ordinaires en deçà duquel le jugement des comptes et l'examen de la gestion des établissements publics relevant d'une même catégorie peuvent être délégués.

En l'occurrence, le I de l'article R. 111-1 a retenu les catégories suivantes :

1° Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel mentionnés à l'article L. 711-2 du code de l'éducation ;

2° Les établissements d'enseignement supérieur à caractère administratif placés sous la tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur mentionnés à l'article L. 741-1 du même code ;

3° Les écoles d'architecture mentionnées à l'article L. 752-1 du code précité ;

4° Les établissements d'enseignement supérieur agricole et vétérinaire mentionnés à l'article L. 751-1 du code précité et à l'article L. 812-2 du code rural ;

5° Les instituts universitaires de formation des maîtres ;

6° Les centres régionaux des œuvres universitaires ;

7° Les centres régionaux d'éducation populaire et de sports ;

8° Les centres régionaux de documentation pédagogique ;

9° Les établissements d'enseignement mentionnés aux articles L. 211-4 et L. 162-3 du code de l'éducation et le lycée Comte de Foix, à Andorre, assimilé à cette catégorie ;

10° Les établissements créés en application de l'article L. 321-1 du code de l'urbanisme ;

11° Les chambres de commerce et d'industrie et leurs groupements ;

12° Les chambres des métiers et leurs groupements ;

13° Les chambres d'agriculture et leurs groupements.

La délégation peut être limitée aux établissements d'une même catégorie situés dans une ou plusieurs régions. Elle est donnée pour une période minimale de trois ans et maximale de cinq ans. Cette faculté, en principe limitée aux seules chambres régionales, méritait à l'évidence d'être étendue au cas des collectivités territoriales d'outre-mer.

Cet élargissement a d'ores et déjà été prévu pour la Polynésie française, par la possibilité d'une délégation, dans les mêmes conditions, à la chambre territoriale des comptes compétente, ouverte par l'article 21 de la loi n° 2004-193 du 27 février 2004 complétant le statut d'autonomie de la Polynésie française.

S'agissant de Mayotte, la compétence du contrôle des comptes appartient à la chambre régionale de la Réunion, en application de l'article L. 250-1 du code des juridictions financières, issu de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte. La possibilité de délégation a également été prévue par l'extension à Mayotte, par l'article L. 250-11 du même code, de l'application de l'article L. 111-9 précité.

En ce qui concerne les îles Wallis et Futuna, ainsi que les Terres antarctiques et australes françaises (TAAF), la compétence du contrôle appartient directement, en l'absence de chambre territoriale, à la Cour des comptes, ce qui élimine toute pertinence à la notion de délégation.

Pour Saint-Pierre-et-Miquelon, également dépourvue de chambre territoriale spécifique, la compétence de contrôle est dévolue à la chambre régionale d'Île-de-France. Les délégations de contrôle s'opèrent alors dans les mêmes conditions que celles applicables aux chambres régionales pour leurs attributions géographiques de droit commun.

Le présent article propose simplement, pour sa part, d'élargir la possibilité de délégations de compétences au cas de la seule collectivité territoriale d'outre-mer – la Nouvelle-Calédonie –, pour laquelle la question n'a pas encore été réglée, de façon à compléter le dispositif en place.

2. L'actualisation du code des juridictions financières sur trois points principaux

a) L'extension à toutes les catégories de rapporteurs des pouvoirs d'instruction réservés aux seuls magistrats de la Cour

Le premier point du 4° du présent article vise à permettre l'extension aux conseillers maîtres en service extraordinaire ⁽¹⁾ et aux rapporteurs extérieurs à temps plein ⁽²⁾, des pouvoirs d'instruction aujourd'hui réservés par les textes en vigueur aux seuls rapporteurs ayant le statut de magistrats de la Cour.

Dans l'organisation et les textes régissant le fonctionnement de la Cour, et contrairement à ce qui se passe dans les chambres régionales des comptes, le régime juridique applicable aux rapporteurs extérieurs et aux conseillers maîtres en service extraordinaire n'est en effet pas exactement identique à celui des magistrats, c'est-à-dire des membres du corps de la Cour des comptes : ils ne prêtent ainsi pas de serment bien qu'ils soient couverts par le même secret professionnel et de l'instruction ; ils ne peuvent pas non plus signer les arrêts portant sur les comptes des comptables publics car toute activité juridictionnelle leur est expressément interdite.

De manière sans doute plus accessoire, ils ne peuvent pas non plus, selon une lecture très stricte des textes qui mentionnent parfois, par erreur, les « magistrats », c'est-à-dire le corps, et non les « rapporteurs », c'est-à-dire la fonction, ni encadrer les experts privés dont la Cour est autorisée à s'adjoindre les services (article L. 140-3 du code des juridictions financières), ni exercer directement le droit de communication des agents des services financiers (article L. 140-4 du même code), ni, pour vérifier les conditions d'exécution des délégations de service public, prendre connaissance, auprès des cocontractants de ces services et organismes, des factures, livres et registres pouvant se rapporter aux opérations visées par lesdites conventions (article L. 140-4-1 du code précité).

Aussi, de manière à mieux organiser les travaux d'instruction de la Cour, un alignement des pouvoirs d'instruction de l'ensemble des rapporteurs, magistrats ou non, paraît-il opportun. Il n'est cependant pas prévu d'aller au-delà, en la matière, de la simple substitution précitée du terme de rapporteur à celui de magistrat.

S'agissant des chambres régionales, les pouvoirs d'instruction des magistrats et rapporteurs des chambres régionales sont définis par le renvoi, prévu par l'article L. 241-2 du code précité, à l'ensemble des droits et pouvoirs attribués à la Cour des comptes par le titre IV du livre premier de ce même code. Ce renvoi ne

(1) Article L. 112-5 du code des juridictions financières : « Des fonctionnaires appartenant au corps de contrôle des ministères exerçant la tutelle des entreprises publiques ou des personnes ayant exercé des responsabilités dans les fonctions de tutelle ou de gestion des entreprises publiques peuvent être nommés conseillers maîtres en service extraordinaire en vue d'assister la Cour des comptes dans l'exercice des compétences mentionnées aux articles L. 111-2 à L. 111-8. Ils ne peuvent exercer aucune activité d'ordre juridictionnel. »

(2) En application de l'article L. 112-7 du code des juridictions financières, « Les magistrats de l'ordre judiciaire et les fonctionnaires appartenant à un corps recruté par la voie de l'École nationale d'administration peuvent exercer les fonctions de rapporteur auprès de la Cour des comptes dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État. Ils ne peuvent exercer aucune activité juridictionnelle. Cette disposition est également applicable aux fonctionnaires appartenant à des corps de même niveau de recrutement de la fonction publique de l'État, de la fonction publique territoriale, de la fonction publique hospitalière ainsi qu'aux agents de direction et aux agents comptables des organismes de sécurité sociale. Elle s'applique également, dans les conditions prévues par leur statut, aux militaires et aux fonctionnaires des assemblées parlementaires appartenant à des corps de même niveau de recrutement. »

vaut cependant que pour les magistrats. La même démarche d'harmonisation des pouvoirs d'instruction devra donc également être mise en œuvre pour les rapporteurs extérieurs dans les chambres régionales, prévus par l'article L. 212-5-1 du code des juridictions financières ⁽¹⁾.

b) L'officialisation des rapports publics thématiques

La Cour des comptes publie, de manière à l'évidence fort opportune, depuis une dizaine d'années, des rapports particuliers consacrés à un thème spécifique. Le tableau suivant retrace ainsi les thèmes des vingt derniers rapports particuliers publiés par la Cour durant les cinq dernières années :

2003
La gestion des services publics d'eau et d'assainissement
La déconcentration des administrations et la réforme de l'État
La Poste
La protection judiciaire de la jeunesse
La vie avec un handicap
Les pensions des fonctionnaires civils de l'État
La gestion du système éducatif
2002
Le contrôle de la navigation aérienne
La politique de la ville
La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne
La gestion du risque accidents du travail et maladies professionnelles
2001
Les communautés urbaines
Les industries d'armement de l'État
La fonction publique de l'État : second rapport
2000
La fin des activités minières en France
L'intervention de l'État dans la crise du secteur financier
L'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants
La fonction publique de l'État
1999
La politique portuaire française
La politique autoroutière française

Leur ajout dans la liste des rapports que doit publier la Cour est aujourd'hui devenu nécessaire, compte tenu notamment de la croissance du nombre de procédures contentieuses initiées à l'encontre des décisions de la haute juridiction financière, y compris en matière non juridictionnelle.

(1) *Ceux-ci peuvent appartenir au corps des magistrats de l'ordre judiciaire, aux corps recrutés par la voie de l'École nationale d'administration. Il peut également s'agir de fonctionnaires de l'État, territoriaux et hospitaliers, appartenant à des corps et cadres d'emplois de même niveau de recrutement et, dans les conditions prévues par leur statut, aux fonctionnaires des assemblées parlementaires appartenant à des corps de même niveau de recrutement.*

Les textes en vigueur ne prévoient en effet, au titre des rapports publiés, que le seul rapport public annuel – dont le contenu et la procédure d'élaboration sont déterminés par les articles L. 136-1 à L. 136-5 du code des juridictions financières – et les rapports accompagnant le dépôt du projet de loi de règlement et du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Le présent article vise à consolider cette pratique, en évitant toute objection quant à la compétence de la Cour qui pourrait être élevée par l'un quelconque des organismes ou personnes mentionnés, ou *a fortiori* critiqués, par ces rapports thématiques.

c) La transcription dans le code des juridictions financières des dispositions de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001

Le présent article prévoit la transcription dans le code des juridictions financières des dispositions de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, qui détermine, dans le cadre de la réforme budgétaire, le contenu de la mission d'assistance au Parlement assignée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution.

Cette mission se traduit, dans la loi organique, par six mesures distinctes :

« 1° L'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et le rapporteur général de la commission chargée des finances de chaque assemblée dans le cadre des missions de contrôle et d'évaluation (...) ;

« 2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ;

« 3° Le dépôt d'un rapport préliminaire conjoint au dépôt du rapport (...) relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur ;

« 4° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits ;

« 5° La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État. Cette certification est annexée au projet de loi de règlement et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées ;

« 6° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de finances sur les mouvements de crédits opérés par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de finances. »

La mise en œuvre de ces diverses dispositions n'a pas, jusqu'à présent, été retardée par l'absence de dispositions de niveau juridique inférieur au niveau

organique, du moins pour celles qui ne sont pas tributaires de l'application intégrale des nouvelles prescriptions organiques, relatives à la présentation du budget de l'État en missions, programmes et actions, lesquelles – 4° et 5° – n'entreront d'ailleurs en vigueur qu'à compter du projet de loi de finances initiale pour 2006. En particulier, les commissions des Finances des deux assemblées ont d'ores et déjà formulé des demandes d'enquête à la Cour, dont une partie a même déjà été réalisée et transmise aux assemblées.

Pour autant, il serait incontestablement utile, du point de vue de la rigueur juridique, d'intégrer, sous réserve de leur entrée en vigueur respective, ces dispositions organiques dans le code des juridictions financières afin de conférer à celui-ci la complétude qui sied à la démarche même de la codification, ainsi qu'il a été pratiqué, dans le passé, pour les articles L.O. 132-1 et L.O. 132-3 relatifs, respectivement, au dépôt du projet de loi de règlement et aux lois de financement de la sécurité sociale. Cette insertion dans le code aurait d'ailleurs pu être effectuée dès la rédaction d'origine de la loi organique, mais le législateur organique n'avait pas souhaité procéder ainsi.

Cette transcription exigera sans doute à terme, pour trouver tout son sens et toute son efficacité, de s'accompagner de modifications de la loi ordinaire, précisant par exemple les modalités de transmission et de publication des résultats des demandes d'enquête au Parlement, les modalités de certification des comptes de l'État, l'organisation même des missions d'assistance de la Cour aux commissions des Finances des deux assemblées, ...

De telles actualisations du code des juridictions financières ne pourraient toutefois pas aujourd'hui être réalisées par la procédure d'une ordonnance de l'article 38 de la Constitution. En effet, l'article premier de l'ordonnance organique n° 59-1 du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances, qui demeure en vigueur jusqu'au 31 décembre 2005, prévoit que « *les dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques (...) sont contenues dans les lois de finances* », dont elles font, en conséquence, partie du domaine réservé.

Au demeurant, sur le plan des principes, et en particulier du respect du principe de séparation des pouvoirs, il paraîtrait préférable de laisser au Parlement l'initiative de proposer, le cas échéant, les mesures d'application de l'article 58 de la loi organique, qui régit ses relations avec la Cour des comptes, plutôt que de confier au Gouvernement, par le recours à une ordonnance, une telle responsabilité dans la prescription des mesures d'organisation de son propre contrôle. Dans ces conditions, l'habilitation proposée par le c) du 4° du présent article, sous réserve de la correction de la référence à la loi organique du 1^{er} août 2001, devrait être limitée à la transposition des textes organiques, sans modification ni apport normatif.

En conséquence, la Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 30**) ainsi qu'un amendement du même auteur limitant l'habilitation à l'insertion, dans le code des juridictions financières, de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (**amendement n° 31**). La Commission a ensuite *adopté* l'article 45 ainsi modifié.

Article 46

Prolongation du délai de l'habilitation relative au droit des marchés publics

La France accuse un retard dans la transposition des directives communautaires relatives au droit de la commande publique. Ainsi, la Commission européenne a relevé, le 17 octobre 2002, que la France n'avait pas complètement transposé les directives adoptées relatives aux « adjudicateurs publics ». Par ailleurs, de nouvelles directives ont été récemment adoptées. Il s'agit des directives 2004/17/CE et 2004/18/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 respectivement portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux et relative à la coordination des procédures de passation de marchés publics de travaux, fournitures et services.

Le présent article proroge l'habilitation accordée par la loi d'habilitation du 2 juillet 2003, dans son article 5, validée par le Conseil constitutionnel dans sa décision sa décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003, et relative aux mesures nécessaires pour transposer les dispositions, notamment pour les organismes non soumis au code des marchés publics, des deux nouvelles directives communautaires relatives à la coordination des procédures de passation des marchés issues du « paquet législatif ». L'ordonnance correspondante devait être prise avant le 3 juillet 2004. Les aléas de la procédure d'adoption de nouvelles directives interdisent de prendre l'ordonnance prévue dans le délai imparti.

Compte tenu du glissement constaté du calendrier communautaire, le présent article a pour objet d'octroyer au Gouvernement un délai supplémentaire d'un an pour l'adoption de l'ordonnance prise en application de cette habilitation (paragraphe I de cet article). En conséquence, l'article correspondant dans la première loi d'habilitation pour simplifier le droit est abrogé (paragraphe II). Le délai d'habilitation défini par l'article 61 du présent projet est limité à un an à compter de la publication de la loi.

1. L'évolution de la réglementation européenne

La commande publique se trouve progressivement régie par le droit communautaire et, en particulier, par les directives relatives aux secteurs « classiques » et aux « réseaux ».

Une refonte des procédures communautaires a été engagée par la Commission européenne dont l'objectif est de clarifier les procédures actuelles, de les adapter aux besoins et de les assouplir sans pour autant porter atteinte au principe de transparence. Dans ce but, deux propositions de directives ont été transmises à l'Assemblée nationale et au Sénat le 24 juillet 2000. La première fusionne les trois directives relatives à la passation des marchés publics de fournitures, de services et de travaux, tandis que la seconde coordonne les procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des transports.

Un accord politique a été obtenu à la fin de 2002. Le Conseil de l'Union européenne a adopté le 20 mars 2003 une position commune sur les deux nouvelles

directives communautaires relatives à la coordination des procédures de passation des marchés. L'adoption définitive des directives était attendue pour l'automne 2003. Or, le Parlement européen n'a donné, le 2 juillet 2003, qu'un accord partiel ; un comité de conciliation a dû être mis en place pour faire aboutir ces travaux ; cette phase de conciliation a démarré fin octobre.

Le « paquet législatif » a été définitivement adopté par le Parlement et le Conseil le 2 février 2004. Sa publication est intervenue avant la fin du mois d'avril 2004 avec la publication des directives 2004/17 et n° 2004/18. Pour être efficace et sûre, la transposition ne peut avoir lieu que lorsque ces dispositions législatives communautaires seront opposables aux États membres, c'est-à-dire à la date de leur publication. Ainsi, l'habilitation accordée par la loi du 2 juillet 2003 doit être prorogée pour permettre au Gouvernement d'adopter les mesures nécessaires à l'adaptation de notre droit national.

2. L'adaptation du droit national

L'adaptation du droit applicable aux personnes soumises au code des marchés publics a fait l'objet de réformes d'ordre réglementaire importantes ces dernières années, avec l'adoption d'un nouveau code en 2001, puis en 2004. Elle ne demandera que des ajustements législatifs marginaux. En revanche, les dispositions relatives aux personnes non soumises audit code sont restées dispersées et appellent des modifications substantielles dans le cadre de l'évolution de la réglementation communautaire. Le présent article habilite donc, de nouveau, le Gouvernement à réaliser ces objectifs.

a) L'adaptation des règles applicables aux organismes soumis au code des marchés publics

— La réforme de 2001

Une première réforme du code des marchés publics, dont la valeur est réglementaire⁽¹⁾, a été opérée par le décret n° 2001-210 du 7 mars 2001. Elle est entrée en vigueur le 8 septembre 2001, nonobstant l'article 27 du code, qui fixait les règles de détermination des seuils, et qui n'est entré en vigueur qu'à compter du 1^{er} janvier 2002. Cette réforme a été complétée par l'adoption de la loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF).

Cette loi soumet aux règles du code les missions accomplies par les services de l'État, des départements et des régions au bénéfice des collectivités territoriales ou des établissements publics à l'exception de l'assistance technique apportée aux petites communes par les services de l'État et a qualifié sans équivoque les marchés publics de contrats administratifs, donnant de ce fait compétence au juge administratif pour tout le contentieux relatif à ces derniers. Elle a subordonné à des mesures de publicité et à des procédures de mise en concurrence la passation des marchés de certains pouvoirs adjudicateurs tels un groupement de droit privé formé entre des collectivités publiques, la Banque de France, certains établissements

(1) Étienne Blanc, op. cit., pages 56 et 57.

publics à caractère industriel ou commercial de l'État ou certains groupements d'intérêt public. Elle a permis la délégation du conseil municipal au maire pour préparer, passer, exécuter et régler les marchés publics passés sans formalités préalables en raison de leur montant. Cette même délégation de pouvoirs est désormais autorisée au profit des présidents de conseil général et de conseil régional. Elle a dispensé les marchés passés sans formalités préalables en raison de leur montant de l'obligation de transmission au représentant de l'État et prévu la réservation d'un quart des lots d'un marché faisant l'objet d'un allotissement à certaines coopératives et associations.

Il faut rappeler cependant que la légalité de certaines dispositions du code de 2001 a été contestée. L'assemblée du contentieux du Conseil d'État, dans sa décision du 5 mars 2003, *Union nationale des services publics industriels et commerciaux*, a eu ainsi l'occasion de valider certaines des dispositions de l'article 3 du code des marchés publics dans sa version issue du décret du 7 mars 2001 qui excluent du champ d'application du code plusieurs catégories de marchés, en particulier les marchés de prestations internes ou intégrées et les marchés de services conclus avec des personnes qui bénéficient légalement d'un droit exclusif ayant pour effet de leur réserver l'exercice d'une activité. En revanche, a été écartée la disposition de l'article 3 relative aux « contrats de mandat », qui ne sauraient tous être exclus du champ du code des marchés.

Ces difficultés illustrent les critiques qui n'ont cessé d'être portées contre le code de 2001 par les acheteurs publics et leurs fournisseurs qui estimaient que ce texte manquait de souplesse, n'apportait pas toutes les garanties d'efficacité et restait marqué du sceau de la complexité.

— La réforme de 2004

C'est pourquoi, une concertation a été engagée à partir de novembre 2002. Elle a abouti à la publication du décret n° 2004-15 du 7 janvier 2004 portant code des marchés publics qui abroge le code précédent. Le nouveau code est entré en vigueur le 10 janvier.

Il procède tout d'abord au relèvement des seuils : le seuil des procédures formalisées, qui était de 90 000 euros hors taxes avant la réforme, est relevé à 150 000 euros pour l'État et à 230 000 euros pour les collectivités territoriales pour les marchés de fournitures et de services ; il est porté à 230 000 euros pour tous les marchés de travaux. Ainsi, une proportion plus importante d'achats pourra désormais être passée selon une procédure que l'acheteur public pourra librement déterminer.

L'obligation de publicité s'impose à tous les marchés. Le choix des supports doit être guidé par le souci de susciter le plus grand nombre de candidatures possible. C'est pourquoi, l'acheteur est invité à compléter, s'il le juge utile, sa publicité obligatoire par une publicité supplémentaire dans un organe de presse spécialisée. Sous le seuil, une publicité adaptée à l'objet et au montant du marché est toujours nécessaire, mais le choix des modalités de publicité relève dans ce cas de la seule responsabilité de l'acheteur. Il peut alors recourir notamment à une publication, à un affichage ou à une mise en ligne sur son site internet. Gage du bon

emploi des deniers publics, chaque acheteur sera, en outre, tenu de publier, chaque année, la liste des marchés qu'il a attribués et le nom de l'attributaire.

Plusieurs souplesses, autorisées par les directives européennes, ont été introduites. Dans ce cadre, les cas de recours à la procédure allégée sont élargis à plusieurs catégories de services, la formation professionnelle par exemple. Une nouvelle exclusion des procédures formalisées est prévue pour les marchés liés à la sécurité ou à l'intérêt de l'État. Dans le cadre des marchés importants comportant plusieurs lots, les acheteurs peuvent se dispenser de procédure formalisée pour les plus petits de ces lots.

La nomenclature, qui était vécue comme bureaucratique, est supprimée comme référence obligatoire. Les acheteurs sont désormais tenus de justifier eux-mêmes la cohérence de la définition de leurs besoins. La négociation est toujours possible en dessous des seuils européens. Pour les marchés plus complexes, la procédure du dialogue compétitif permet d'introduire une phase de négociation. Est posé le principe de la recherche de l'offre économique la plus avantageuse comme garantie de l'efficacité de l'achat, ce qui implique un choix approprié des critères de sélection des candidatures et des offres pour que l'offre corresponde au mieux au besoin, ainsi qu'une hiérarchisation et une pondération des critères de choix des offres.

La coordination des commandes ou l'adhésion à un groupement de commande et le recours aux centrales d'achats sont encouragés pour permettre une mutualisation des besoins et une centralisation des achats. Le dossier de candidature est allégé par la demande, au stade des candidatures, des seules attestations sur l'honneur en lieu et place des diverses attestations et certificats. En outre, en cas d'oubli d'une pièce dans le dossier de candidature, les entreprises pourront en régulariser le contenu sans être, comme par le passé, exclues de la compétition pour ce motif. Le régime des avances a été assoupli pour permettre, dès que le marché atteint 50 000 euros, de bénéficier d'une avance, au lieu de 90 000 euros auparavant. Par ailleurs, l'avance facultative pourra atteindre jusqu'à 60 % du montant du marché si le titulaire présente des garanties suffisantes. Enfin, le versement des acomptes peut être mensuel. Le cautionnement systématique pour retirer un dossier de consultation est supprimé.

a) L'adaptation des règles applicables aux organismes non soumis au code des marchés publics

La multiplication des textes, hors du code des marchés publics, a conduit à la création d'une réglementation complexe, peu lisible et inadaptée aux nouvelles règles communautaires. On peut citer, à l'appui de notre propos :

— 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, dite « loi MOP » ;

— 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 concurrence, en particulier les marchés publics d'organismes considérés comme des pouvoirs adjudicateurs par le droit

communautaire, à l'exemple des personnes privées agissant pour le compte de personnes publiques ou pour l'exécution du service public ;

— la loi n° 92-1282 du 11 décembre 1992 a complété la loi de 1991 pour les marchés passés, dans les secteurs spéciaux, par des personnes non soumises au code des marchés publics, d'autres lois ayant institué des recours juridictionnels adaptés aux exigences des marchés publics ;

— 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, dite « loi Sapin », d'une part, définit le régime de la délégation de service public, codifié pour les collectivités locales aux articles L. 1411-11 et suivants du code général des collectivités territoriales, et, d'autre part, soumet, dans son article 48, à des règles de publicité et de concurrence les marchés conclus pour l'exécution du service public par les sociétés d'économie mixte (SEM) et ceux des organismes privés d'habitations à loyer modéré ;

— l'article 70 de la loi n° 94-679 du 8 août 1994 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier a assoupli les conditions de prolongation des conventions de délégation et allégé les formalités préalables dans le cas où le montant total des sommes perçues par le délégataire est inférieur à 106 000 euros ;

— la loi n° 95-127 du 8 février 1995 relative aux marchés publics et délégations de service public est venue préciser certaines règles au regard du droit communautaire.

Cette accumulation conduit à une stratification qui, ajoutée à l'application des règles communautaires, soumet la passation des marchés publics aux incertitudes de l'insécurité juridique et fragilise la situation des partenaires des personnes publiques considérées.

b) La portée de l'habilitation

Il est proposé dans cet article de prolonger l'habilitation accordée par la première loi d'habilitation à simplifier le droit du 2 juillet 2003. Deux questions se posent alors. En premier lieu, pourquoi ne pas avoir utilisé cette première habilitation ? En second lieu, quel sera le contenu de la nouvelle habilitation ?

— L'obsolescence de la première habilitation

Un projet d'ordonnance a été rédigé sur le fondement de l'article 5 de la loi du 2 juillet 2003. Au moment de sa présentation au Conseil d'État, les deux directives communautaires dont il réalisait la transposition n'étaient pas encore publiées. Lorsque cette publication est intervenue, l'ordre du jour de la Haute Juridiction est apparu trop encombré pour permettre l'examen du projet d'ordonnance, qui a donc été reporté *sine die*. L'habilitation devant s'achever le 3 juillet 2004, il est apparu plus opportun d'en demander une nouvelle dans le présent projet.

Il a semblé, à cette occasion, plus judicieux de présenter le projet d'ordonnance en même temps que les modifications réglementaires justifiées par la transposition des deux directives 2004/17 et 2004/18, ce qui explique le délai d'un an supplémentaire demandé (paragraphe I de cet article). En conséquence, l'article correspondant dans la première loi d'habilitation pour simplifier le droit sera abrogé (paragraphe II).

Un décret d'application unique, au lieu de trois actuellement, couvrira le champ des marchés passés par les personnes publiques non soumises au code précité. Il renverra aux dispositions de ce code, exception faite des points non abordés par ce dernier, à l'exemple des mesures d'exécution. Le nouveau délai d'un an demandé se justifie par la nécessité d'engager un travail de concertation sur les modifications réglementaires entraînées par la transposition des deux directives, en particulier avec Électricité de France, La Poste et les sociétés d'économie mixte.

— *Le champ de la nouvelle habilitation*

Le rapporteur relève que la nouvelle habilitation, tout en reprenant les termes de celles accordée par l'article 5 de la loi du 2 juillet 2003, n'en reprend pas l'intégralité. En effet, il était également prévu dans cette loi, grâce à un amendement adopté en première lecture par le Sénat à l'initiative de sa commission des Finances, d'autoriser le Gouvernement à alléger les procédures de passation des marchés publics pour les collectivités territoriales.

L'article L. 2122-21 du code général des collectivités territoriales prévoit que « *sous le contrôle du conseil municipal et sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, le maire est chargé, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal et, en particulier de souscrire les marchés* ». Or, dans son arrêt du 5 décembre 2002 *Commune de Montélimar*, la cour administrative d'appel de Lyon a considéré que, si à la date à laquelle le conseil municipal a autorisé le maire à signer un marché, l'avis d'appel public à la concurrence n'avait pas été publié, l'acte d'engagement n'était pas établi et ni l'identité de l'entreprise attributaire, ni le montant exact des prestations n'était connu du conseil municipal, alors celui-ci ne disposait pas des informations suffisantes pour lui permettre d'exercer sa compétence. En l'absence d'une telle délibération préalable, la signature du marché par le maire était irrégulière. Or, jusqu'à présent, la pratique de nombreuses collectivités était de prévoir une seule délibération en début de procédure, puisqu'en réponse à une question écrite du 25 mai 1998, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie avait affirmé qu'une seule délibération autorisant le lancement de la procédure et la signature du contrat était suffisante.

Dans une réponse à une question de notre collègue Robert Lamy⁽¹⁾, le ministre délégué aux libertés locales a fait observer que l'article 72 de la Constitution dispose que « *les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus* ». La conséquence de cette obligation constitutionnelle est que l'autorisation donnée par l'assemblée délibérante à l'exécutif de signer le marché doit reposer sur une information pleine et entière des élus. La seule délibération

(1) *Assemblée nationale XII^e législature, Question n° 594, 27 janvier 2004.*

obligatoire est celle qui approuve l'acte d'engagement avant signature du contrat. En revanche, la délibération prise au début de la procédure et autorisant son lancement n'est nullement requise. Ainsi, le Conseil d'État a jugé, dans sa décision du 4 avril 1997 *Commune d'Orcet*, que « *si le maire ne peut contracter au nom de la commune sans y avoir été autorisé par une délibération expresse du conseil municipal, aucune disposition législative ou réglementaire n'impose au maire d'obtenir une délibération expresse du conseil municipal pour lancer et mener une procédure d'appel d'offres* ». Une seule délibération, non pas la première, mais la dernière, celle par laquelle l'assemblée délibérante habilite l'exécutif à signer le marché, à la fin de la procédure, est juridiquement nécessaire. En conséquence, une modification législative n'est pas nécessaire. Le ministre s'est engagé, par ailleurs, à envoyer une circulaire aux préfets pour rappeler la jurisprudence idoine du Conseil d'État.

Au-delà de la disparition de cette partie de la première habilitation, la présente habilitation a pour objectif est de réécrire dans une seule ordonnance des dispositions contenues dans trois lois en adaptant aux nouvelles règles communautaires les dispositions en vigueur applicables aux personnes non soumises au code des marchés publics. La transposition se présente donc comme l'occasion de clarifier l'ensemble des règles applicables aux personnes publiques qui souhaitent passer un marché.

Ainsi, le titre II de la loi du 3 janvier 1991 précitée pourrait être abrogé et les dispositions correspondantes de la directive 2004/18 applicable aux marchés classiques de fournitures et de travaux inscrites dans la future ordonnance. L'ensemble de la loi du 11 décembre 1992 précitée serait également abrogé et la directive applicable aux secteurs spécialisés 2004/17 serait transcrite dans la même ordonnance. Enfin, serait aussi abrogé l'article 48 de la loi du 29 janvier 1993 précitée.

La Commission a *adopté* l'article 46 sans modification.

Article 47

Rationalisation des procédures de consultation du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État et des comités techniques paritaires

Cet article vise à autoriser le Gouvernement à prendre, pendant une période limitée à douze mois, toutes les mesures nécessaires à la rationalisation des procédures de consultation du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État et des comités techniques paritaires ministériels.

La polysynodie a déjà été dénoncée par le rapporteur à l'occasion de l'examen de l'article 2 de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003. Si elle répond parfois à de bonnes intentions – souci du dialogue, de la concertation –, elle se traduit souvent, dans la pratique, par des procédures redondantes, « chronophages » et participe de l'insécurité juridique. En conséquence, il convient, chaque fois que cela est possible, d'éviter les consultations superfétatoires.

Le droit de la fonction publique est caractéristique de la superposition des procédures. Dès lors que les textes prévoient des consultations nombreuses, elles

s'imposent aux autorités administratives et constituent une formalité substantielle, dont l'omission vicie la validité juridique de l'acte. Ainsi, comme l'a relevé à plusieurs reprises le Conseil d'État⁽¹⁾, il est fréquent que s'impose la consultation cumulative du conseil supérieur de la fonction publique de l'État – où sont présents les représentants syndicaux – et d'un ou plusieurs comités techniques paritaires.

1. La consultation du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État et des comités techniques paritaires

— Le rôle du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État

Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État, présidé par le Premier ministre, comprend, en nombre égal, des représentants de l'administration et des représentants des organisations syndicales de fonctionnaires⁽²⁾. Il connaît de toute question d'ordre général concernant la fonction publique de l'État dont il est saisi, soit par le Premier ministre, soit à la demande écrite du tiers de ses membres. Il est l'organe supérieur de recours en matière disciplinaire, d'avancement et en cas de licenciement pour insuffisance professionnelle.

En conséquence, il est systématiquement saisi des projets de loi tendant à modifier les lois n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État, ainsi que des projets de loi relatifs à la situation des agents civils de l'État, titulaires ou non, et des projets de loi dérogeant à ces lois dès lors qu'ils concernent un ou plusieurs corps de fonctionnaires de l'État.

En outre, il est saisi des projets de décret relatifs à la situation de l'ensemble des agents publics de l'État ainsi que des projets de décret comportant des dispositions communes à plusieurs corps de fonctionnaires de l'État, sauf lorsque, par application de l'article 14 du décret n° 82-452 du 28 mai 1982, ces projets relèvent de la compétence d'un seul comité technique paritaire ministériel ou d'un seul comité technique paritaire central d'établissement public. Il est également saisi des projets de décret concernant des corps interministériels ou à vocation interministérielle relevant du Premier ministre ou régissant des emplois communs à l'ensemble des administrations. La consultation du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État remplace en cette matière la consultation des comités techniques paritaires prévue à l'article 12 du décret n° 82-452 du 28 mai 1982 précité. Enfin, il joue un rôle de coordination de l'ensemble des organes consultatifs de la fonction publique de l'État.

— Le rôle des comités techniques paritaires

Par ailleurs, il existe, en vertu de l'article 15 de la loi du 11 janvier 1984 précitée, dans toutes les administrations de l'État et dans tous les établissements publics de l'État ne présentant pas un caractère industriel ou commercial, un ou

(1) Par exemple, Conseil d'État, 25 avril 1986, Association des professeurs d'université dans les disciplines juridiques, économiques, politique et de gestion, à propos de la consultation du conseil supérieur sur un projet de texte relatif aux obligations de service des enseignants de plusieurs corps de fonctionnaires.

(2) Article 13 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État et décret n° 82-450 du 28 mai 1982 modifié.

plusieurs comités techniques paritaires ⁽¹⁾. Il existe un comité par ministère, mais il est également possible de créer un comité commun à plusieurs ministères qui ont des services communs. Il doit exister des comités techniques centraux auprès du directeur du personnel de l'administration centrale, auprès de chaque directeur ou directeur général d'administration comportant des services centraux et des services extérieurs ainsi qu'auprès de chaque directeur ou directeur général d'établissements publics de l'État. Il est, en outre, possible de créer des comités techniques spéciaux dans les services ou groupes de services dont la nature ou l'importance le justifie. Enfin peuvent être mis en place des comités régionaux, des comités départementaux (dans les circonscriptions territoriales du ministère concerné) ou locaux, si l'organisation des services le justifie.

Ces comités permettent une certaine participation du personnel à l'élaboration des règles concernant le service et connaissent des problèmes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services, au recrutement des personnels et des projets de statuts particuliers. Ils comprennent, comme le conseil supérieur, en nombre égal, des représentants de l'administration et des représentants des organisations syndicales de fonctionnaires.

Ils sont obligatoirement saisis d'un certain nombre de questions : organisation, conditions de fonctionnement, programmes de modernisation des méthodes et techniques de travail et incidence sur la situation du personnel, grandes orientations à définir pour l'accomplissement des tâches de l'administration intéressée, problèmes d'hygiène et de sécurité, critères de répartition des primes de rendement, et, ce qui nous intéresse au premier chef, règles statutaires.

2. La réduction du nombre de consultations cumulatives du Conseil supérieur et des comités techniques paritaires

À la confluence des attributions du Conseil supérieur et des comités techniques statutaires se trouvent donc les projets de textes ayant une incidence sur le statut des personnels. Cette double consultation peut résulter d'une disposition législative ou réglementaire. Ainsi, par exemple, selon l'article 21 de la loi du 11 janvier 1984 précitée, la liste déterminant les corps pouvant organiser des recrutements distincts pour les hommes ou pour les femmes pourront être organisés, si l'appartenance à l'un ou l'autre sexe constitue une condition déterminante pour l'exercice des fonctions assurées par les membres de ces corps, est établie par décret en Conseil d'État, après avis du conseil supérieur et des comités techniques paritaires.

La double consultation peut également résulter d'une interprétation reposant sur le rapprochement de deux textes. Le Conseil d'État l'a confirmé. Dans son rapport public 2003 ⁽²⁾, il relevait « *la lourdeur et la complexité du régime de consultation des organismes paritaires, dont l'intervention s'impose de plus en plus systématiquement. Si deux ou plusieurs départements ministériels sont concernés par un projet de décret relatif au statut d'un corps donné, même si ce corps n'est*

(1) Article 15 de la loi du 11 janvier 1984 précitée et décret n° 82-452 du 28 mai 1982 modifié.

(2) Conseil d'État, Rapport public 2003, Perspectives pour la fonction publique, Paris, La documentation française, Études et documents du Conseil d'État, n° 54, 2003, page 265.

géré que par un seul ministère, le CTP ministériel des autres ministères doit être également consulté (...). Si le texte comporte une disposition dérogatoire aux règles prévues par le statut générale ou commune à plusieurs corps, il faut y ajouter, ou y substituer, pour cette partie du texte, une consultation du conseil supérieur de la fonction publique de l'État, et dans ce cas, soit la consultation de la commission des statut suffit, soit il faut consulter l'assemblée plénière. » La double consultation est d'autant plus lourde que, après avoir recueilli ces avis, l'autorité administrative, si elle apporte des modifications substantielles à son projet, doit de nouveau procéder à cette double consultation.

Si une double consultation peut se justifier dans des cas très précis, elle devient inutilement lourde dans le cas de textes, même mineurs, qui auraient des conséquences sur l'ensemble de la fonction publique. En effet, dans cette espèce, il faudrait consulter le conseil supérieur et l'ensemble des comités techniques paritaires ministériels sans réelle valeur ajoutée.

C'est pourquoi il est proposé d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure permettant de diminuer le nombre de cas dans lesquels doivent être consultés à la fois le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État et un ou plusieurs comités techniques paritaires. Il pourrait être prévu, dans certains cas, la possibilité de substituer le conseil supérieur aux comités techniques ministériels, dès lors que la question examinée transcende les intérêts particuliers liés à tel ou tel ministère ou service.

Au-delà de cette simplification, le rapporteur relève la nécessité de rendre plus lisibles les règles de consultation des organismes consultatifs de la fonction publique. Chaque fois qu'un projet de texte doit être adopté, il ne devrait pas y avoir d'ambiguïté sur le nombre et la nature des organismes dont la consultation constitue une condition de validité juridique.

La Commission a adopté l'article 47 sans modification.

CHAPITRE IV

Mesures de simplification et de réorganisation dans le domaine sanitaire et social

Article 48

Simplification et clarification dans le domaine de la sécurité sociale

Certaines des mesures proposées par cet article sont très techniques, telles que l'harmonisation et la simplification des règles de gestion des caisses de sécurité sociale. D'autres se révèlent plus significatives, telles que l'autorisation qui sera donnée aux mutuelles de recevoir des dons et legs ou, plus encore, la fusion des trois régimes de sécurité sociale des travailleurs non salariés non agricoles, les « non-non » (artisans, commerçants, industriels).

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 48

1. Permettre les transferts de propriété entre la Caisse nationale d'assurance maladie et les unions de gestion des établissements des caisses d'assurance maladie, rénover le régime de suppléance des représentants du personnel dans les conseils d'administration des caisses de sécurité sociale et aménager les règles de tutelle financière et d'intervention des caisses nationales pour assurer le respect des conventions d'objectifs et de gestion
2. Simplifier et alléger les règles applicables aux relations entre l'État et les caisses et organismes concourant à la protection sociale et aux procédures d'extension et d'élargissement des accords conclus par les organisations syndicales et professionnelles en matière de prévoyance et de retraite complémentaire
3. Simplifier les règles de contresignature d'arrêtés ou de signature des conventions
4. Supprimer les procédures redondantes dans la mise en œuvre des actions expérimentales de caractère médical et social
5. Simplifier les règles relatives à l'organisation, au fonctionnement et au financement des fonds gérés par les caisses de sécurité sociale
6. Simplifier le mode d'établissement et de révision des tableaux de maladies professionnelles
7. Simplifier les procédures d'indemnisation et le fonctionnement du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante
8. Harmoniser les conditions de suivi médical des victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles graves et celles des victimes d'affections de longue durée
9. Supprimer la compétence des organismes de sécurité sociale en matière d'approbation des budgets des établissements de santé, sociaux et médico-sociaux
10. Harmoniser le dispositif de report et de fractionnement des cotisations de retraite des professions libérales avec celui prévu pour les autres travailleurs non salariés non agricoles
11. Harmoniser l'application du plan comptable unique des organismes de sécurité sociale en l'étendant aux caisses de prévoyance sociale de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon
12. Créer un régime social des travailleurs indépendants, se substituant aux régimes d'assurance vieillesse et invalidité-décès des professions artisanales, industrielles et commerciales et au régime d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles
13. Instituer un interlocuteur social unique pour le recouvrement des cotisations et contributions sociales dont les travailleurs non salariés des professions non agricoles sont redevables à titre personnel, à l'exception des cotisations vieillesse des professions libérales, notamment en modifiant, en tant que de besoin, la législation applicable au recouvrement de ces cotisations et contributions
14. Créer, à titre provisoire, une instance nationale élue se substituant aux conseils d'administration des caisses nationales des régimes mentionnés ci-dessus et nommer un directeur commun à ces caisses, chargés de préparer la mise en place de mesures prévues aux alinéas précédents
15. Clarifier et aménager la mission, l'organisation et le fonctionnement de l'union des caisses nationales de sécurité sociale et adapter les règles régissant ses relations avec l'État
16. Simplifier les modalités d'actualisation du montant du plafond de la sécurité sociale

Malgré cette diversité, ces mesures, qui devront être prises dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi, peuvent être regroupées en trois grandes catégories : celles relatives à l'organisation de la protection sociale, celles concernant les régimes eux-mêmes, enfin celles touchant plus particulièrement le régime des travailleurs indépendants non agricoles.

1. La simplification de l'organisation de la protection sociale

a) Les relations entre caisses nationales et les organismes locaux

Le 1° de cet article autorise le Gouvernement à prendre toutes les mesures nécessaires pour permettre le transfert de propriété des établissements sanitaires et sociaux de la CNAMTS vers les unions pour la gestion des établissements de caisses

d'assurance maladie (UGEAM), rénover les règles de désignation des suppléants des représentants élus du personnel dans les conseils d'administration des caisses du régime général de sécurité sociale et clarifier l'exercice de la tutelle exercée par les organismes nationaux de sécurité sociale sur les décisions prises par les conseils d'administration des caisses locales et régionales susceptibles d'avoir un impact financier important, en permettant notamment aux organismes nationaux d'intervenir pour assurer le respect des conventions d'objectifs et de gestion.

— *Le transfert de propriété entre la Caisse nationale d'assurance maladie et les unions de gestion des établissements des caisses d'assurance maladie*

En vertu de l'article L. 216-2 du code de la sécurité sociale issu de l'article 24 de l'ordonnance n° 96-344 du 24 avril 1996, dans chaque département où existent plusieurs caisses primaires d'assurance maladie (CPAM), le conseil d'administration de la Caisse nationale ou celui de l'ACOSS peut désigner parmi elles une caisse ou une union habilitée à assumer des missions communes. Dans les départements comportant plus de trois organismes de même nature, il peut exister plusieurs caisses habilitées ou unions. En vertu de l'article L. 216-3 du même code, les organismes locaux, régionaux et nationaux du régime général peuvent se grouper en unions ou fédérations en vue de créer des œuvres et des services communs ou d'assumer des missions communes. Ces unions ou fédérations sont constituées et fonctionnent dans les conditions conformément aux prescriptions du code de la mutualité.

C'est dans ce cadre qu'ont été créées treize UGEAM, qui assurent, à compter du 1^{er} janvier 2000 dans leur circonscription « *l'orientation et la gestion des établissements sanitaires et médico-sociaux du régime général* » (quatre-vingt-dix établissements sanitaires et soixante-six établissements médico-sociaux). D'après la Cour des comptes ⁽¹⁾, dans son rapport sur la sécurité sociale pour 2003, ces unions gèrent, en moyenne, entre dix et dix-sept établissements. Le rapprochement administratif, opéré entre des établissements d'origine différente a fait apparaître de grandes disparités, tant dans la qualité du patrimoine transféré que dans la capacité des équipes locales à assumer une plus grande autonomie de gestion.

La loi de finances rectificative pour 2001 ⁽²⁾, dans son article 70, a certes prévu que les opérations de transfert de la gestion et de la propriété des établissements sanitaires et médico-sociaux antérieurement assumées par les caisses d'assurance maladie au profit des unions pour la gestion des établissements des caisses d'assurance maladie fonctionnant conformément aux statuts types approuvés par l'arrêté ministériel en date du 10 avril 1998 ne donnent lieu à aucune indemnité ou perception d'impôts, de droits ou de taxes, ni à aucun versement de salaires ou honoraires au profit des agents de l'État. Mais, la Cour des comptes, dans son rapport précité, a relevé qu'« *outre les établissements qui leur appartenaient, les caisses étaient également gestionnaires d'établissements appartenant à l'État ou à d'autres institutions. Or, la mise en place des UGEAM n'a pas conduit à clarifier et*

(1) Cour des comptes, La sécurité sociale, Paris, Les éditions des Journaux officiels, septembre 2003, page 142.

(2) Loi de finances n° 2001-1276 du 29 décembre 2001 rectificative pour 2001.

à traiter de façon homogène ces situations patrimoniales. Ceci vaut également pour le patrimoine de la CNAM, pour lequel de simples conventions de gestion ont été signées avec les unions. Il est regrettable qu'un transfert de propriété n'ait pas été entrepris, là où il était possible, en particulier pour ce patrimoine. »

La présente mesure vise à donc à faciliter ces transferts entre caisse nationale et unions de gestion. En effet, ce transfert ne pourra être effectif que s'il est mis en place par un article de loi permettant aux établissements publics du régime général de transférer leurs biens immobiliers à des organismes de droit privé. Dans l'attente de l'ordonnance, les conventions de gestion entre la CNAMTS et chacune des UGECAM sont renouvelées par tacite reconduction. La mesure parachèvera la réforme des UGECAM.

Au-delà des difficultés soulevées par les transferts de propriété, le rapporteur relève que la mise en place de ces structures n'est pas achevée. De nombreuses unions ont éprouvé des difficultés à constituer des équipes dirigeantes, difficulté renforcées par des applications informatiques nationales différentes pour la comptabilité et pour le traitement des rémunérations. Le contentieux avec les agences régionales de l'hospitalisation (ARH) relatif aux frais de siège n'est pas réglé. En outre, les coûts de fonctionnement des unions ont été mal évalués, en raison de l'étendue des zones géographiques couvertes ou des coûts propres de fonctionnement. Enfin, certains organismes cédants ont fait preuve de réticences lors de la création des unions.

— *Le régime de suppléance des représentants du personnel dans les conseils d'administration des caisses de sécurité sociale*

En vertu de l'article L. 231-6 du code de la sécurité sociale, ne peuvent être désignés comme administrateurs des caisses de sécurité sociale du régime général les assurés volontaires, les assurés personnels, les employeurs et les travailleurs indépendants qui n'ont pas satisfait à leurs obligations à l'égard des organismes de recouvrement de sécurité sociale dont ils relèvent, les membres du personnel des organismes du régime général de sécurité sociale, de leurs unions, fédérations ou de leurs établissements, ainsi que les anciens membres qui ont cessé leur activité depuis moins de cinq ans, s'ils exerçaient une fonction de direction dans la branche pour laquelle ils sollicitent un mandat, ou qui ont fait l'objet depuis moins de dix ans d'un licenciement pour motif disciplinaire. Des règles spécifiques sont prévues pour les administrateurs de la CNAMTS, des caisses régionales d'assurance maladie et les caisses primaires d'assurance maladie.

En vertu de l'article L. 231-3 du même code, chaque organisation ayant désigné un ou plusieurs représentants au conseil d'administration des organismes de sécurité sociale désigne un nombre égal d'administrateurs suppléants. Les suppléants sont appelés à siéger au conseil d'administration en l'absence des titulaires et à remplacer ceux dont le siège deviendrait vacant. Le nombre de suppléants est égal au nombre de titulaires. Lorsque le siège d'un de ses représentants titulaire ou suppléant devient vacant, l'organisation nationale concernée désigne un ou plusieurs nouveaux représentants. Ces nouveaux représentants siègent jusqu'au renouvellement suivant de l'ensemble des conseils d'administration. Mais, les fonctions de suppléant des représentants du personnel

sont exercées quant à elles par les candidats venant sur la liste immédiatement après le dernier candidat élu de cette liste.

Par exemple, les CPAM disposent d'un conseil d'administration composé de vingt-deux membres, dont trois représentants du personnel élus dans des conditions fixées par décret (article L. 211-2 du code précité). Les conseils des caisses régionales possèdent vingt et un membres, dont trois représentants du personnel élus dans les mêmes conditions (article L. 215-2). Le conseil d'administration de la CNAVTS possède trente membres dont trois représentants du personnel élus dans des conditions fixées par décret (article L. 222-5). La désignation des représentants du personnel est régie par les articles D. 231-5 à D. 231-21 dudit code. Ils sont élus, d'une part, par les employés et assimilés et, d'autre part, par les cadres et assimilés de chaque organisme.

L'ordonnance n° 96-344 du 24 avril 1996 portant mesures relatives à l'organisation de la sécurité sociale, dans son article 9, a supprimé une série de dispositions précisant les modalités de suppléance dans le cas où la liste est épuisée et qu'il n'est plus possible de pourvoir aux vacances de sièges des représentants des assurés sociaux ou lorsque le siège détenu par le suppléant d'un travailleur indépendant ou par un représentant du personnel titulaire ou suppléant devient vacant. Dans ce cas, il était procédé au remplacement des administrateurs dans les conditions suivantes :

— les représentants des assurés sociaux aux conseils d'administration d'une caisse primaire d'assurance maladie ou d'une caisse d'allocations familiales sont désignés respectivement par les organisations syndicales nationales de salariés concernées, en fonction des résultats obtenus localement lors des élections précédentes ;

— les représentants des travailleurs indépendants au conseil d'administration d'une caisse d'allocations familiales sont désignés dans chaque groupe par l'organisation qui a obtenu localement le plus grand nombre de voix lors des élections précédentes et, à défaut, par le bureau de l'assemblée permanente des présidents des chambres de commerce et d'industrie, par le bureau de l'assemblée permanente des présidents de chambres de métiers ou par l'organisation nationale représentative des professions libérales qui a obtenu le plus grand nombre de voix sur le plan national lors des élections générales ;

— les représentants du personnel sont désignés par les organisations syndicales nationales de salariés concernées en fonction des résultats obtenus lors des précédentes élections.

Il conviendrait de rétablir ces dispositions pour assurer, dans de bonnes conditions, la continuité des conseils d'administration en toutes circonstances.

— *Les règles de tutelle financière et d'intervention des caisses nationales pour assurer le respect des conventions d'objectifs et de gestion*

Le mécanisme des conventions d'objectifs et de gestion devrait permettre, en particulier pour la branche maladie, de réguler les dépenses. Or, il existe certaines

dérives. Un rapport récent des inspections générales des finances et des affaires sociales relève, par exemple, un rythme de croissance des dépenses très important – plus de 50 % en cinq ans – des indemnités maladie du régime général. Des progrès ont été réalisés dans la loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003 de financement de la sécurité sociale pour 2004 ; il convient d’aller plus loin.

Pour le régime général, l’article L. 227-1 du code précité prévoit que l’État conclut respectivement avec la CNAVTS, la CNAVTS, la CNAF et l’ACOSS des conventions d’objectifs et de gestion comportant des engagements réciproques des signataires. Ces conventions déterminent, pour les branches, les objectifs pluriannuels de gestion, les moyens de fonctionnement dont les branches et les organismes disposent pour les atteindre et les actions mises en œuvre à ces fins par chacun des signataires. Elles sont conclues pour une période minimale de trois ans.

Elles définissent les objectifs liés à la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires qui régissent la gestion du risque, le service des prestations ou le recouvrement des cotisations et des impôts affectés, les objectifs liés à l’amélioration de la qualité du service aux usagers, les objectifs de l’action sociale, de prévention et de lutte contre l’exclusion, les règles de calcul et d’évolution des budgets de gestion administrative et, s’il y a lieu, des budgets de contrôle médical, d’action sanitaire et sociale et de prévention, et enfin, le cas échéant, les conditions de constitution ou d’amélioration et d’évolution du réseau des caisses locales.

Ces conventions peuvent prévoir les indicateurs quantitatifs et qualitatifs associés à la définition des objectifs. Elles déterminent également les conditions de conclusion des avenants en cours d’exécution de chaque convention, notamment en fonction des lois de financement de la sécurité sociale et des modifications importantes de la charge de travail des organismes liées à l’évolution du cadre législatif et réglementaire de leur action. Elles définissent le processus d’évaluation contradictoire des résultats obtenus au regard des objectifs fixés.

Pour la branche maladie, la convention d’objectifs et de gestion mentionne les orientations pluriannuelles de l’action du Gouvernement dans les domaines de la santé publique, de la démographie médicale, du médicament et de la lutte contre l’exclusion en matière d’accès aux soins. La convention comporte également un plan de contrôle des prestations servies. Un avenant annuel à la convention d’objectifs et de gestion de la branche maladie du régime général détermine, en fonction de l’objectif national de dépenses d’assurance maladie voté par le Parlement, l’objectif prévisionnel des dépenses de soins de ville et, en son sein, notamment l’objectif de dépenses déléguées, et précise les conditions et modalités de mise en œuvre de ces objectifs.

Des conventions d’objectifs et de gestion sont également signées par l’État, d’une part, et la Caisse nationale d’assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles (article L. 611-6-1 du code précité), la Caisse nationale de l’organisation autonome d’assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions artisanales et la Caisse autonome d’assurance vieillesse des travailleurs non salariés des professions industrielles et commerciales, d’autre part (article L. 633-12 du même code).

En application de l'article L. 227-3 du code précité, la mise en œuvre des conventions fait l'objet de contrats pluriannuels de gestion conclus entre, d'une part, chaque caisse nationale et l'ACOSS et, d'autre part, chacun de leurs organismes régionaux ou locaux. Ces contrats sont signés, pour le compte de chaque organisme national, par le président du conseil d'administration ou, selon le cas, par le président de la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles et par le directeur et, pour le compte de l'organisme régional ou local, par le président du conseil d'administration et le directeur de l'organisme concerné.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2004, dans son article 43, a déjà permis quelques avancées dans le respect de la convention par l'ensemble des acteurs puisqu'elle a prévu que celle-ci comprendrait désormais un plan de contrôle des prestations servies, relayé par des contrôles systématiques (article L. 315-1), lorsque l'activité de prescription d'arrêt de travail apparaît anormalement élevée au regard de la pratique constatée chez les professionnels de santé appartenant à la même profession.

C'est dans ce cadre que des mesures tendant à clarifier la tutelle des caisses nationales sur les organismes locaux permettraient de faciliter le respect des conventions nationales par les conseils d'administration de ces derniers. Il s'agirait notamment de remplacer la notion floue d'atteinte à l'équilibre financier, qui fonde dans l'état du droit la possibilité pour les directions régionales des affaires sanitaires et sociales de suspendre les décisions des conseils d'administration des caisses de base (article L. 151-1 du code de la sécurité sociale), par une motivation portant sur les conséquences de la décision de la caisse préjudiciable à l'équilibre financier de la branche et ne permettant pas de respecter les engagements pris dans la convention d'objectifs et de gestion ou dans le contrat pluriannuel de gestion signé entre la caisse nationale et la caisse de base.

b) Les relations entre l'État et les organismes de protection sociale

Le 2° de cet article a pour objet de simplifier et d'alléger les règles applicables aux relations entre l'État et les caisses et organismes concourant à la protection sociale et aux procédures d'extension et d'élargissement des accords conclus par les organisations syndicales et professionnelles en matière de prévoyance et de retraite complémentaire.

— La procédure d'extension des accords intervenant en matière de protection sociale complémentaire

En application des articles L. 911-3 et L. 911-4 du code de la sécurité sociale, lorsque les accords ont pour objet exclusif la détermination des garanties complémentaires, une procédure lourde d'extension aux salariés, aux anciens salariés, à leurs ayants droit et aux employeurs est nécessaire. L'extension est, en effet, décidée par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale et du ministre chargé du budget, après avis motivé d'une commission paritaire particulière, dont la composition est fixée par le décret du 15 juin 1959 modifié par le décret n° 2003-903 du 19 septembre 2003. En outre, des arrêtés du ministre chargé de la sécurité sociale et du ministre chargé du budget peuvent élargir, sur demande ou après avis motivé de la commission susmentionnée, tout ou partie des

dispositions d'accords déjà étendues aux employeurs, à des salariés et anciens salariés et à leurs ayants droit non compris dans le champ d'application de ces accords.

Les partenaires sociaux gestionnaires des régimes complémentaires de salariés ont demandé à plusieurs reprises que cette procédure d'extension-élargissement des accords conventionnels soit remplacée par une solution de « généralisation implicite », c'est-à-dire sans intervention systématique de l'État. L'administration disposerait d'un certain délai pour informer la commission paritaire d'un problème de légalité sur un accord lui ayant été transmis, auquel cas un arrêté pourrait mentionner des exclusions ou des réserves à l'extension-élargissement de l'accord.

— *L'acceptation des libéralités par les mutuelles*

L'article L. 114-43 du code de la mutualité prévoit que les mutuelles et unions ainsi que les fédérations peuvent recevoir des dons et legs mobiliers et immobiliers, sous réserve de l'autorisation de l'autorité administrative. La décision d'autorisation peut nécessiter l'aliénation de tout ou partie des éléments compris dans la libéralité. Il s'avère que le traitement de ces dossiers est « *long, lourd et complexe et les contestations sont toujours tranchées par les tribunaux judiciaires* ». Il conviendrait donc de supprimer cette procédure d'autorisation.

— *La tutelle sur les institutions de prévoyance et les institutions de retraite complémentaire*

Les institutions de prévoyance ou de retraite complémentaire sont définies comme des personnes morales de droit privé ayant un but non lucratif, administrées par les partenaires sociaux. Elles sont constituées sur la base d'une convention collective, d'un accord d'entreprise ou d'un accord entre des membres adhérents et des membres participants. Elles relèvent du code de la sécurité sociale (livre IX) ou du code rural pour celles qui interviennent dans le secteur agricole. Le code de la sécurité sociale prévoit que les représentants des salariés doivent constituer au moins la moitié des instances, mais dans la réalité, c'est une organisation paritaire qui s'est imposée.

À l'origine, ces institutions de retraite se sont principalement mises en place pour gérer les régimes complémentaires (puis supplémentaires) de retraite ainsi que pour reprendre les activités des caisses patronales de prévoyance qui préexistaient à l'institution de la sécurité sociale. Puis, les institutions paritaires ont été amenées progressivement à créer des régimes de prévoyance complémentaire, couvrant d'autres risques que la vieillesse.

Selon les cas, l'ensemble de ces régimes (retraite et prévoyance) était géré par la même institution ou par deux institutions séparées. Depuis la loi du 31 décembre 1989, ces institutions ont été conduites à distinguer plus nettement dans leurs comptes les opérations de prévoyance. La loi n° 93-121 du 27 janvier 1993 portant diverses mesures d'ordre social a conduit à une clarification juridique plus grande, en distinguant les institutions de retraite des institutions de prévoyance, et en imposant une obligation de séparation avant le 1^{er} juillet 1994.

Enfin, la loi n° 94-678 du 8 août 1994 relative à la protection sociale complémentaire des salariés et portant transposition des directives n° 92/49 et n° 92/96 des 18 juin et 10 novembre 1992 du Conseil des communautés européennes a entériné ces évolutions en distinguant trois grands types d'institutions paritaires : les institutions de retraite complémentaire, qui gèrent les régimes de retraite complémentaire obligatoire par répartition, dont la plupart font l'objet d'une compensation interprofessionnelle au sein de l'Association générale des institutions de retraites des cadres (AGIRC) ou de l'Association des régimes de retraite complémentaires (ARRCO) ; les institutions de retraite supplémentaire (IRS) qui gèrent des régimes collectifs de retraite par capitalisation, notamment dans les entreprises publiques et dans le secteur pétrolier ; les institutions de prévoyance qui gèrent des risques et engagements liés à la personne humaine, autres que la retraite par répartition.

Pour exercer leur activité, les institutions de prévoyance doivent avoir obtenu un agrément délivré par le ministre chargé de la sécurité sociale, agrément subordonné à la constitution préalable d'un fonds d'établissement. Mais, la loi de 1994 a maintenu au ministre de l'agriculture la tutelle des institutions de retraite complémentaire dédiées aux salariés agricoles. Or, ces institutions agricoles font l'objet d'une compensation par la solidarité interprofessionnelle et appartiennent aux mêmes fédérations que les autres caisses de salariés, ARRCO et AGIRC. Il est donc inutile de maintenir une double tutelle.

L'habilitation demandée permettra de tirer les conséquences de la loi du 8 août 1994 en unifiant la tutelle sur les institutions de prévoyance et sur les institutions de retraite complémentaire au profit du seul ministre chargé de la sécurité sociale. Ainsi, le paragraphe III de l'article L. 727-2 du code rural, qui prévoit que les « *les institutions de prévoyance autorisées avant la date du 10 août 1994 par le ministre chargé de l'agriculture à fonctionner exclusivement au bénéfice des salariés agricoles sont maintenues* », qu'elles « *sont régies par les dispositions du titre III du livre IX du code de la sécurité sociale et soumises au contrôle de la commission instituée par l'article L. 951-1 de ce code* », et que « *les attributions du ministre chargé de la sécurité sociale en ce qui concerne ces institutions sont dévolues au ministre chargé de l'agriculture* », pourrait être utilement abrogé.

— *Les statuts types des mutuelles militaires*

En application de l'article L. 115-7 du code de la mutualité (et non du code de la sécurité sociale comme l'indique l'exposé des motifs), un « *décret en Conseil d'État établit les statuts types propres aux mutuelles de militaires et détermine les dispositions de ces statuts types qui ont un caractère obligatoire* ». Pour éviter que cette disposition, qui n'a jamais connu d'application, soit mise en œuvre et ne vienne bouleverser les statuts des mutuelles intéressées, qui souhaitent conserver leurs statuts en l'état, le Gouvernement pourrait l'abroger.

c) *L'Union des caisses nationales de sécurité sociale*

L'Union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS) a vu son organisation et son fonctionnement largement modifiés par l'article 75 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002. L'UCANSS, contrairement aux autres

caisses nationales, n'est pas un établissement public à caractère administratif, mais un organisme de droit privé.

En vertu de l'article L. 224-5 du code de la sécurité sociale, l'UCANSS assure les tâches mutualisées de la gestion des ressources humaines du régime général de sécurité sociale. Elle négocie et conclut les conventions collectives nationales relatives au personnel des organismes de sécurité sociale. Elle évalue, coordonne et participe à la mise en œuvre des politiques de formation du personnel. Elle assure le suivi de la gestion prévisionnelle de l'emploi, des effectifs, de la masse salariale et des politiques de recrutement du régime général. Elle promeut la sécurité et la santé au travail.

Elle peut se voir confier par l'État, les caisses nationales du régime général ou l'ACOSS des missions sur les questions relatives aux conditions de travail du personnel des organismes de sécurité sociale, ou sur tout sujet de fonctionnement des organismes d'intérêt commun, notamment pour les opérations immobilières. Elle peut également passer convention avec les caisses nationales des autres régimes de sécurité sociale pour la réalisation de travaux portant sur des sujets d'intérêt commun, notamment pour les opérations immobilières. Les modalités spécifiques de tutelle et de fonctionnement de l'Union des caisses nationales de sécurité sociale sont fixées, en tant que de besoin, par décret.

L'Union est gérée par un comité exécutif de directeurs et un conseil d'orientation qui remplacent le conseil d'administration.

Le conseil d'orientation est composé, en nombre égal, de représentants des assurés sociaux désignés par les organisations syndicales représentatives de salariés et de représentants d'employeurs désignés par les organisations professionnelles nationales d'employeurs représentatives, du président ou du vice-président des caisses nationales et de l'ACOSS, qui ne peuvent appartenir au même collège. Le conseil d'orientation comporte vingt-quatre membres, désignés pour cinq ans. Il arrête le programme de la négociation collective sur proposition du comité exécutif des directeurs. Il est doté d'un droit d'opposition à la majorité des trois-quarts. Il est tenu de constituer une commission de contrôle et une commission des marchés.

Sur le fondement de l'article L. 224-5-2 du code précité, l'Union est dotée d'un comité exécutif des directeurs composé des directeurs de la CNAMTS, de la CNAF, de la CNAVTS, de l'ACOSS et de quatre directeurs d'organismes régionaux ou locaux de sécurité sociale du régime général désignés par les « comités de branche » (maladie, vieillesse, famille et recouvrement) placés auprès du directeur de chaque caisse nationale. Le comité exécutif peut s'adjoindre deux personnes qualifiées. Il élit en son sein un président parmi les directeurs d'organismes. En cas de partage des voix, le président a voix prépondérante. Le comité peut constituer en son sein des commissions. Le directeur de l'union assiste aux séances du comité.

Le directeur a notamment pour rôle d'élaborer le budget de gestion administrative et de prendre toute décision budgétaire, à l'exception de l'approbation du budget annuel de gestion administrative, de proposer au conseil d'orientation la nomination du directeur, du directeur adjoint et de l'agent comptable, d'élaborer, après concertation avec les fédérations syndicales, le programme de la négociation

collective proposé au conseil d'orientation, de donner mandat au directeur pour négocier et conclure des accords collectifs nationaux. Le comité met en place, dans des conditions définies par négociation avec les fédérations signataires de la convention collective nationale, une instance nationale de concertation réunissant les caisses nationales et ces fédérations, consultée, au moins une fois par an, sur toutes les questions institutionnelles ayant un impact sur l'organisation du travail et l'emploi, notamment à l'occasion de l'élaboration des conventions d'objectifs et de gestion, des plans stratégiques de branche, des projets nationaux et schémas directeurs informatiques.

L'objet de la mesure proposée par le 13° de cet article est de clarifier et d'aménager la mission, l'organisation et le fonctionnement de l'UCANSS et d'adapter les règles régissant ses relations avec l'État, conformément aux conclusions rendues par la mission de l'inspection générale des affaires sociales, portant notamment sur l'amélioration du cadre institutionnel de l'Union et sur le fonctionnement du comité exécutif des directeurs, ce qui impliquerait de modifier les articles L. 224-5 et suivants du code précité.

d) Les procédures de contresigning d'arrêtés et de signature des conventions et d'agrément des actions expérimentales de caractère médical et social

Le 3° du présent article prévoit une simplification des procédures de contresigning des arrêtés interministériels ou de signature des conventions. En effet, il existe de nombreux cas dans lesquels plusieurs ministres sont obligés de contresigner un arrêté, dont le champ peut pourtant apparaître relativement réduit. Certaines conventions, par ailleurs, exigent également une multiplicité de contresignings, l'exemple des conventions qui règlent les rapports entre les organismes d'assurance maladie et l'ensemble des pharmaciens titulaires d'officine, prévue par l'article L. 162-16-1 du code précité, qui impose un arrêté des ministres chargés de la sécurité sociale, de la santé, de l'agriculture, de l'économie et du budget. De même, l'article L. 165-6 prévoit que les accords nationaux signés par les organismes nationaux d'assurance maladie et une ou plusieurs organisations nationales syndicales des distributeurs de produits ou prestations mentionnés à l'article L. 165-1 peuvent être rendus applicables à l'ensemble des distributeurs par arrêté interministériel.

Dans le cadre de cette habilitation, le Gouvernement pourrait donner ainsi au seul ministre chargé de la sécurité sociale la compétence de signature des arrêtés de nomination des représentants des organismes conventionnés au conseil d'administration de la CANAM, qui, en vertu de l'article L. 611-6 du code de la sécurité sociale est, aujourd'hui, nommé par un arrêté interministériel.

Selon la même logique, le 4° de cet article vise à supprimer les procédures redondantes dans la mise en œuvre des actions expérimentales de caractère médical et social.

L'article L. 162-31 du code de la sécurité sociale dispose que les actions expérimentales de caractère médical et social, qui sont menées par des personnes physiques ou morales, de droit public ou privé, font l'objet, à cette fin, d'un

agrément, par l'autorité administrative. Cet agrément, dont les modalités d'attribution sont précisées par l'article R.162-46 du même code, est accordé par le ministre chargé de la sécurité sociale et le ministre chargé de la santé pour une durée limitée renouvelable. Le silence gardé pendant plus de six mois sur une demande d'agrément vaut décision de rejet.

Le ministre chargé de la sécurité sociale, le ministre chargé de la santé et le ministre chargé de l'agriculture doivent recueillir sur les demandes d'agrément les avis, soit de la CNAMTS, de la caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles et de la caisse centrale de secours mutuels agricoles, soit de l'une ou de deux seulement d'entre elles en fonction du champ d'application des actions expérimentales envisagées.

Parallèlement, l'article L. 313-7 du code de l'action sociale et des familles, rédigé par l'article 31 de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, dispose que les établissements et services sociaux et médico-sociaux à caractère expérimental, doivent être autorisés soit, après avis du comité national de l'organisation sanitaire et sociale, par le ministre chargé de l'action sociale, soit par le représentant de l'État dans le département, soit par le président du conseil général ou conjointement par ces deux dernières autorités, après avis du comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale. Ces autorisations sont accordées pour une durée déterminée, qui ne peut être supérieure à cinq ans. Elles sont renouvelables une fois au vu des résultats positifs d'une évaluation.

La procédure de l'article L. 162-31 est donc devenue redondante avec les dispositifs existants. Il conviendrait de la supprimer.

e) Les fonds gérés par les caisses de sécurité sociale

Ces dernières années, les acronymes se sont multipliés : FOREC, F2R, FIPEI, FORMMEL, FASMO, FIMHO, FAQSV, FMCP, FPIM, FMES, signe du développement des fonds en matière sociale, fonds dont le champ d'intervention a été, de plus, progressivement étendu. Nombre de ces fonds sont gérés et financés par les caisses de sécurité sociale. Leur création s'étant échelonnée dans le temps, une certaine hétérogénéité est apparue dans leurs règles d'organisation, de fonctionnement et de financement.

On peut citer l'exemple du fonds d'aide à la qualité des soins de ville (FAQSV), créé par l'article 25 de la loi n° 98-1994 du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999, modifié par les articles 27 et 39 de la loi de financement pour 2002, l'article 48 de la loi n° 2002-1487 du 20 décembre 2002 de financement pour 2003 et l'article 47 de la loi de financement pour 2004. Ce fonds finance des actions concourant à l'amélioration de la qualité et de la coordination des soins dispensés en ville, par l'octroi d'aides à des professionnels de santé exerçant en ville ou à des regroupements de ces mêmes professionnels, et, le cas échéant, d'aides au développement de nouveaux modes d'exercice et de réseaux de soins liant des professionnels de santé exerçant en ville à des établissements de santé. En outre, par l'octroi d'aides aux organismes concernés, il finance des actions concourant à l'amélioration de la qualité et de la coordination des soins dispensés en ville dans le cadre de centres de santé. Les ressources du fonds étant constituées par

une contribution des régimes obligatoires d'assurance maladie, il incombe à la loi de financement de la sécurité sociale de fixer chaque année son montant. La répartition entre les différents régimes est effectuée dans les conditions définies à l'article L. 722-4 du code de la sécurité sociale. L'attribution de certaines aides peut être déconcentrée, en étant confiée à des caisses locales ou des unions de caisses.

On peut encore citer l'exemple du fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP), ancien fonds de modernisation des établissements de santé (FMES)⁽¹⁾, qui a remplacé, par l'effet de l'article 40 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, à la fois le fonds d'accompagnement social pour la modernisation des établissements de santé (FASMO) qui, lui, avait été institué par l'article 25 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, et le fonds pour la modernisation des cliniques privées (FMCP) créé par l'article 33 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000. Il est géré par la Caisse des dépôts et consignations, financé pour partie par la CNAMTS. Ses conditions de fonctionnement ont été précisées par le décret n° 2001-1242 du 21 décembre 2001. Ce fonds finance des contrats d'amélioration des conditions de travail des personnels, découlant d'un accord négocié avec les organisations syndicales représentatives au sein de l'établissement concerné, des actions de modernisation sociale arrêtées sur la base du projet social de l'établissement, et des aides individuelles destinées à favoriser la modernisation et l'adaptation des personnels. La contribution des différents régimes au FMESPP est désormais votée chaque année dans le cadre de l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale et doit donc faire l'objet d'une disposition spécifique du projet de loi.

Le 5° de cet article permettra au Gouvernement, par exemple de simplifier la gestion et l'attribution de certaines aides accordées dans le cadre du fonds de réorientation et de modernisation de la médecine libérale (FORMMEL). Ce fonds a été créé par l'article 4 de l'ordonnance n° 96-345 du 24 avril 1996 relative à la maîtrise médicalisée des dépenses de soins au sein de la CNAMTS, répondant ainsi notamment au souhait du corps médical qui voulait pouvoir suivre l'utilisation des ressources issues du prélèvement exceptionnel opéré en 1996 du fait du dépassement de l'objectif en 1995. Son champ d'intervention a considérablement été étendu par la loi n° 2001-1246 du 21 décembre 2001 de financement de la sécurité sociale pour 2002, dans son article 39. Ses conditions de fonctionnement sont fixées par le décret n° 96-788 du 11 septembre 1996.

Le fonds, qui a exécuté 157 millions d'euros de dépenses en 2003, comporte trois sections. Il a pour objectif, d'une part, de financer l'allocation de remplacement versée aux médecins en cas de cessation anticipée d'activité ainsi que des aides de toute nature et des primes qui peuvent être modulées en fonction de critères d'âge, d'activité ou d'implantation géographique en vue de faciliter l'orientation, la réorientation, la reconversion ou la cessation anticipée d'activité des médecins exerçant à titre libéral. D'autre part, il participe au financement de la généralisation rapide de l'usage des feuilles de soins électroniques. Enfin, depuis 2002, il finance des aides incitatives à l'installation de médecins dans certaines zones rurales et urbaines. Son fonctionnement pourrait être déconcentré.

(1) Ce changement de dénomination a été réalisé par le IV de l'article 26 de la loi n° 2002-1487 du 20 décembre 2002 de financement de la sécurité sociale pour 2003.

Par ailleurs, les procédures de fixation des montants affectés à certains fonds internes aux caisses de sécurité sociale pourraient être rationalisées. Enfin, certains fonds pourraient être regroupés et les dépenses de gestion et d'intervention des caisses pourraient être rendues plus lisibles. Les fonds concernés par ces mesures pourraient être les fonds énumérés par l'article R. 251-1 du code de la sécurité sociale, à savoir le fonds national de la gestion administrative (FNGA), doté de 5,3 milliards d'euros en dépenses exécutées pour 2003, le fonds national de contrôle médical (FNCM), doté de 645 millions d'euros, le fonds national d'action sanitaire et sociale (FNASS), qui dispose de 637 millions d'euros, le fonds national de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (FNPAT) qui a dépensé 289 millions d'euros, le fonds national de prévention, d'éducation et d'information sanitaires (FNPEIS), doté de 290 millions d'euros, ainsi que le FORMMEL, déjà cité.

L'arrêté annuel fixant le montant du prélèvement sur cotisation affecté à l'action sanitaire et sociale des caisses de sécurité sociale des régimes des travailleurs non salariés non agricoles, prévu par l'article L. 636-1 du code de la sécurité sociale, pourrait être abrogé, les conventions d'objectifs et de gestion précisant dorénavant les modalités de calcul et d'évolution des budgets d'action sanitaire et sociale.

f) L'approbation des budgets des établissements de santé, sociaux et médico-sociaux

Le 9° de cet article vise à supprimer la compétence des organismes de sécurité sociale en matière d'approbation des budgets des établissements de santé, sociaux et médico-sociaux.

Les organismes d'assurance maladie ont créé et gèrent des établissements de santé, sociaux et médico-sociaux. L'approbation des budgets de ces établissements fait l'objet aujourd'hui de multiples procédures.

En application des articles L. 153-2 et suivants du code de la sécurité sociale, le budget de ces établissements est soumis à l'approbation de l'organisme national de rattachement. Parallèlement, les budgets des établissements de santé sont approuvés par l'ARH, en application de l'article L. 6143-4 du code de la santé publique. Les budgets des établissements sociaux et médico-sociaux le sont par le représentant de l'État, en vertu des articles L. 314-1, L. 314-7 et L. 315-5 du code de l'action sociale et des familles. Devant cette accumulation de contrôles *a priori*, il convient d'en supprimer un. Dans la pratique, les organismes d'assurance maladie ont *de facto* renoncé à approuver les budgets. En conséquence, il est proposé de supprimer l'approbation des comptes par l'organisme de rattachement.

g) Le plan comptable des caisses de prévoyance sociale de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon

Le 11° de cet article vise à harmoniser l'application du plan comptable unique des organismes de sécurité sociale en l'étendant aux caisses de prévoyance sociale (CPS) de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon. La CPS de Mayotte est régie par l'article 22 de l'ordonnance du 20 décembre 1996 relative à l'amélioration de la santé publique à Mayotte, qui dispose que la caisse de Mayotte est un « *organisme*

de droit privé doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière ». Le projet d'ordonnance relative à l'adaptation du droit sanitaire et social à Mayotte propose cependant la suppression de cette autonomie financière, en organisant le rattachement de la caisse à la gestion administrative des caisses nationales. La CPS de Saint-Pierre-et-Miquelon est, quant à elle, encadrée par l'article 3 de l'ordonnance du 26 septembre 1977 portant extension et adaptation au département de Saint-Pierre-et-Miquelon de diverses dispositions relatives aux affaires sociales. Elle fonctionne conformément aux prescriptions du code de la mutualité, sous réserve des dispositions de l'ordonnance et des textes pris pour son application.

L'article L. 114-5 du code de la sécurité sociale, précisé par les articles D. 114-4-1 à D. 114-4-3 du même code, soumet les régimes obligatoires de base et les organismes créés pour concourir au financement des régimes à un plan comptable unique.

Il s'agit de rendre applicable aux deux caisses de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon ce plan comptable unique des organismes de sécurité sociale actuellement utilisé par les organismes de métropole et des départements d'outre-mer. Cette mesure est justifiée par la perspective du rattachement de ces deux organismes à la gestion administrative des caisses nationales⁽¹⁾. Ce rattachement devra se traduire par l'agrégation de leurs comptes à ceux des branches du régime général auxquelles elles seront rattachées.

2. L'amélioration des régimes

a) Les procédures d'indemnisation et le fonctionnement du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante

Le 7° de cet article permettra au Gouvernement de simplifier les procédures d'indemnisation des victimes de l'amiante, ainsi que le fonctionnement du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA).

En vertu de l'article 53 de la loi n° 2000-1257 du 22 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001, les personnes qui ont obtenu la reconnaissance d'une maladie professionnelle occasionnée par l'amiante, les personnes qui ont subi un préjudice résultant directement d'une exposition à l'amiante et leurs ayants droit peuvent obtenir la réparation intégrale de leurs préjudices. Pour financer la réparation de ces préjudices, il a été créé un établissement public national à caractère administratif, doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, placé sous la tutelle des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget, le FIVA. Il est administré par un conseil d'administration composé de représentants de l'État, des organisations siégeant à la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles de la CNAMTS, des associations nationales d'aide aux victimes de l'amiante et de personnalités qualifiées. Il est présidé par un magistrat.

Les salariés ayant obtenu la reconnaissance par un organisme de sécurité sociale du caractère professionnel d'une maladie occasionnée par l'amiante peuvent

(1) Voir notamment les articles 26, 48 et 50 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004.

demander au fonds le versement d'une provision sur laquelle il est statué dans un délai d'un mois. Dans les six mois à compter de la réception d'une demande d'indemnisation, le fonds présente au demandeur une offre d'indemnisation. L'indemnisation versée fait l'objet d'une réévaluation en cas d'aggravation de l'état de santé de la victime.

Le fonds a l'obligation d'intervenir devant les juridictions civiles au lieu et place de la victime, en recherche de la responsabilité de l'employeur en cas de faute inexcusable. La création du FIVA entraîne la disparition de procédures pour faute inexcusable de l'employeur engagées par les victimes elles-mêmes dès lors qu'elles acceptent l'offre de réparation du fonds. En revanche, elle n'a pas d'incidence sur d'éventuelles actions pénales. Le fonds est financé pour partie par l'État et pour partie par la branche accidents du travail-maladies professionnelles.

La future ordonnance pourrait permettre de faciliter l'instruction des demandes dans le respect du délai d'instruction de six mois et de conforter les décisions du conseil d'administration depuis sa mise en place. En effet, le demandeur doit pouvoir faire valoir systématiquement ses droits sociaux potentiels auprès de la caisse d'assurance maladie. Le fonds, qui verse une allocation différentielle, doit connaître, en conséquence, le montant de l'indemnité servie par la caisse pour faire son offre.

Or, aujourd'hui, l'égalité des procédures n'est pas assurée à tous les demandeurs. En effet, pour reconnaître une maladie professionnelle, la caisse dispose d'un délai de trois mois renouvelable une fois. Si le demandeur a lui-même saisi la caisse, le délai d'instruction de six mois susmentionné dont le FIVA dispose n'est pas suspendu pendant le délai de décision de la caisse. Si c'est le fonds qui a saisi cette dernière, le délai est suspendu. Il est donc proposé de suspendre le délai d'instruction du fonds d'indemnisation, dans tous les cas, quelle que soit la personne qui a saisi la caisse. Si, à l'issue de la période, la caisse n'a pas tranché, le FIVA indemniserait.

La loi n° 2002-303 du 4 mars 2002 relative aux droits des malades qui a imposé, dans l'article L. 1111-1 du code de la santé publique, le truchement d'un médecin dans la transmission de données médicales. Cette procédure mérite d'être simplifiée dans les rapports entre la victime de l'amiante et le fonds d'indemnisation. Ainsi, dans le futur, ces données, dans le cadre des relations avec le FIVA, pourraient être directement fournies au malade, qui ne serait plus contraint de les recevoir par l'intermédiaire d'un médecin.

Le Fonds pourrait être habilité à requérir auprès des organismes qui les détiennent tous les renseignements, y compris médicaux, nécessaires à l'indemnisation de la victime. Pourrait enfin être prévue l'amélioration de l'articulation entre les procédures d'indemnisation par le fonds et la réparation des maladies professionnelles.

b) Le suivi médical des victimes

Le 8° du présent article prévoit d'habiliter le Gouvernement à harmoniser les conditions de suivi médical des victimes d'accidents du travail et de maladies

professionnelles graves et celles des victimes d'affections de longue durée. Les maladies graves sont déterminées soit par la nature de la maladie, soit par la longueur de l'arrêt de travail (plus de six mois).

L'article L. 324-1 du code de la sécurité sociale dispose qu'en cas d'affection de longue durée et en cas d'interruption de travail ou de soins continus supérieurs à une durée déterminée, la caisse compétente doit faire procéder périodiquement à un examen spécial du bénéficiaire, conjointement par le médecin traitant et le médecin conseil de la sécurité sociale en vue de déterminer le traitement que l'intéressé doit suivre si les soins sont dispensés sans interruption.

Pour continuer de se voir servir les prestations, le bénéficiaire doit se soumettre aux traitements et mesures de toute nature prescrits d'un commun accord par le médecin traitant et le médecin conseil de la sécurité sociale, et, en cas de désaccord entre ces deux médecins, par un expert. Il doit également se soumettre aux visites médicales et contrôles spéciaux organisés par la caisse. En cas d'inobservation des obligations ci-dessus indiquées, la caisse peut suspendre, réduire ou supprimer le service des prestations.

Les modalités du suivi médical des victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles aux conséquences graves diffèrent, sans raisons objectives, du régime du suivi médical des victimes d'affections de longue durée. Il est donc proposé de les harmoniser. Ainsi, la mesure permettra, à l'initiative du médecin conseil, lorsque la personne est arrêtée en longue durée ou atteinte d'une maladie grave, de prendre l'attache du médecin traitant et de définir avec lui un schéma thérapeutique et un protocole de soins applicable au patient et de vérifier que le patient bénéficie de soins adaptés à son état de santé, sans attendre le moment où le médecin conseil doit statuer pour fixer le taux d'incapacité permanente. Cette mesure est sans incidence sur les conditions de prise en charge du patient, ne constituera pas une condition d'accès à la prise en charge par le régime accidents du travail-maladies professionnelles et ne remettra pas en cause la prise en charge totale des soins dispensés.

c) L'établissement et la révision des tableaux de maladies professionnelles

Le 6° de cet article propose de simplifier le mode d'établissement et de révision des tableaux de maladies professionnelles.

En application de l'article L. 461-2 du code de la sécurité sociale, il est prévu que des tableaux annexés aux décrets en Conseil d'État énumèrent les manifestations morbides d'intoxications aiguës ou chroniques présentées par les travailleurs exposés d'une façon habituelle à l'action des agents nocifs mentionnés par lesdits tableaux, qui donnent, à titre indicatif, la liste des principaux travaux comportant la manipulation ou l'emploi de ces agents. Ces manifestations morbides sont présumées d'origine professionnelle. Des tableaux spéciaux énumèrent les infections microbiennes mentionnées qui sont présumées avoir une origine professionnelle lorsque les victimes ont été occupées d'une façon habituelle aux travaux limitativement énumérés par ces tableaux. D'autres tableaux peuvent

déterminer des affections présumées résulter d'une ambiance ou d'attitudes particulières nécessitées par l'exécution des travaux limitativement énumérés.

Tous ces tableaux peuvent être révisés et complétés. Cette révision impose également de passer par des décrets en Conseil d'État, après avis du conseil supérieur de la prévention des risques professionnels. Chaque décret fixe la date à partir de laquelle sont exécutées les modifications et adjonctions qu'il apporte aux tableaux publiés dans l'annexe III prévue d'article R. 461-3 du même code.

La procédure relativement lourde d'établissement et de révision de ces tableaux interdit de suivre au plus près l'évolution des connaissances scientifiques concernant les maladies professionnelles. La future ordonnance pourrait ainsi prévoir que leur actualisation se fasse désormais par décret simple.

d) L'actualisation du montant du plafond de la sécurité sociale

Le 14° de cet article propose de simplifier les modalités d'actualisation du montant du plafond de la sécurité sociale, qui s'élève à 2 476 euros en application du décret n° 2003-1159 du 4 décembre 2003 portant fixation du plafond de la sécurité sociale pour 2004.

Dans l'état du droit, en application, par exemple, de l'article L. 241-3 du code précité, la couverture des charges de l'assurance vieillesse est, indépendamment des contributions de l'État prévues par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, assurée par une contribution du fonds d'assurance vieillesse et par des cotisations assises sur les rémunérations ou gains perçus par les travailleurs salariés ou assimilés, dans la limite d'un plafond fixé par décret, à intervalles qui ne peuvent être inférieurs au semestre ni supérieurs à l'année, après avis des organisations signataires de la convention collective nationale ayant institué les régimes de retraites complémentaires des cadres et compte tenu de l'évolution générale des salaires.

Cet article est cité en référence par de nombreux autres articles du code de la sécurité sociale : articles L. 137-11 à propos de la contribution sur les rentes, article L. 242-8 pour le calcul des cotisations assises sur les rémunérations des salariés à temps partiel, article L. 244-5 pour le calcul du coût de l'insertion d'un jugement de condamnation décidée par un tribunal de police, article L. 615-19 pour la revalorisation des prestations d'assurance maternité...

Selon l'article D. 242-17 du même code, le montant de ce plafond est fixé, pour chaque année civile, à partir du plafond applicable au cours de l'année antérieure. Il tient compte de l'évolution moyenne estimée des salaires de cette année de référence prévue par le dernier rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation annexé au projet de loi de finances. Le cas échéant, le plafond applicable au cours de l'année civile suivante tient compte de la nouvelle estimation de l'évolution moyenne des salaires de l'année de référence figurant dans le dernier rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation annexé au projet de loi de finances.

Ainsi, chaque année le plafond de la sécurité sociale se trouve fixé dans les dernières semaines voire les derniers jours de l'année par un décret, après la double consultation des partenaires sociaux et des conseils d'administration des caisses nationales du régime général de la sécurité sociale. Cette double consultation est formelle, puisque la détermination du plafond se fait à partir de données objectives.

Ainsi, cette double consultation pourrait être supprimée, le plafond pourrait être fixé par un simple arrêté et ne seraient consultés que les conseils d'administration de l'ACOSS et de la CNAVTS.

3. Le régime social des indépendants : du guichet unique à l'interlocuteur social unique

Dans l'état du droit, les commerçants, les artisans et les professions libérales qui n'ont pas un statut de salarié doivent adhérer et cotiser à trois organismes de protection sociale : leur caisse vieillesse, leur caisse de maladie et les URSSAF fédérées par l'ACOSS. Pour les seuls commerçants et pour le seul recouvrement, la CANAM s'appuie sur les mutuelles et compagnies d'assurance conventionnées pour collecter les cotisations d'assurance maladie, l'ORGANIC recouvre les cotisations d'assurance vieillesse, invalidité, décès, et l'URSSAF encaisse les cotisations familiales, la CSG et la CRDS. Cette multitude d'interlocuteurs est aggravée par des assiettes de cotisation et des modalités de recouvrement différentes selon les régimes.

La loi d'habilitation du 2 juillet 2003, dans le 5° de son article 24, avait donc autorisé le Gouvernement à prendre toutes mesures pour permettre aux travailleurs non salariés non agricoles de bénéficier de services communs à plusieurs régimes et de s'adresser à un interlocuteur unique de leur choix pour l'ensemble des formalités et des paiements de cotisations et contributions sociales dont ils sont redevables à titre personnel. Par ailleurs, en vertu du 7° de ce même article, il était proposé de permettre l'intervention mutualisée des fonds d'action sociale pour le traitement des dossiers des travailleurs indépendants en difficulté et créer, le cas échéant, un fonds d'action sociale pour les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales.

Le présent article s'inscrit dans la suite de cette première tentative et jette les bases de la création d'un régime social des indépendants (RSI) unique, c'est-à-dire de tous les travailleurs non salariés non agricoles, mesure qui va au-delà de la seule création d'un interlocuteur social unique (12° de l'article). Les professions libérales conserveront néanmoins leurs propres caisses d'assurance vieillesse, tout en bénéficiant d'un alignement des modalités de détermination de leurs cotisations vieillesse sur celles applicables aux autres travailleurs indépendants (10° de l'article).

a) L'unification des régimes d'assurance vieillesse et d'assurance maladie des « non-non » et la création d'un interlocuteur social unique

Dès le mois de mai 2003, avant même l'adoption de la première loi d'habilitation à simplifier le droit, les présidents de la CANAM, de la CANCAVA et de

l'ORGANIC⁽¹⁾ ont proposé le rapprochement des trois caisses devant aboutir à la création d'un RSI, qui concernerait, à terme près de 2 millions d'assurés. Cette demande a été relayée par les ministres compétents en octobre 2003. Un comité de pilotage animé par les inspections générales des finances et des affaires sociales a été mis en place. Un projet d'ordonnance pris sur le fondement des dispositions précitées de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 et prévoyant l'instauration d'un interlocuteur social unique (ISU) au choix de l'assuré a été présenté aux intéressés.

Les conseils d'administration de deux des trois organismes précités, réunis le 17 décembre 2003, ont majoritairement opté pour la création rapide d'un RSI avec un ISU, sans libre choix. Seul le conseil d'administration de la CANAM, à une faible majorité, s'est déclaré favorable au libre choix, afin de préserver les activités des organismes conventionnés pour les versements des prestations maladie et le recouvrement des cotisations maladies des trois groupes professionnels que sont les artisans, les commerçants les professions libérales.

Cette demande majoritaire d'un ISU sans libre choix est matérialisée dans le présent projet de loi par une demande d'habilitation. Il s'agit de permettre au Gouvernement de créer, par ordonnance, un RSI se substituant, d'une part, aux régimes d'assurance vieillesse et invalidité-décès des seules professions artisanales, industrielles et commerciales et, d'autre part, au régime d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés des professions non agricoles, c'est-à-dire y compris des professions libérales.

La future ordonnance déterminera les délégations de gestion du RSI aux organismes conventionnés dans le domaine des prestations maladie. Elle devrait faire l'objet de la concertation la plus large possible. Les ministres chargés des affaires sociales, de la santé et des petites et moyennes entreprises s'étaient engagés auprès des présidents des caisses nationales, par lettre en date du 5 mars 2004, à laisser aux organismes conventionnés, par délégation du RSI, le versement des prestations maladie pour les trois groupes professionnels et l'encaissement des cotisations maladie des professions libérales. Cette rationalisation entraînera la restructuration des trois caisses nationales et des quatre-vingt-dix caisses de base.

Dès lors qu'il est créé un régime social unique des « non-non », il apparaît logique d'instituer un ISU. Néanmoins l'identité entre RSI et ISU n'est pas établie. Au premier reviendrait l'affiliation, l'accueil physique et téléphonique, le traitement amiable, l'action sociale et le contentieux. L'ISU, dont la fonction pourrait être assurée par les URSSAF, servira d'intermédiaire entre le RSI et l'assuré social pour le recouvrement de l'ensemble des cotisations et contributions sociales, comme cela a été recommandé par les missions conjointes successives menées par l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des finances. Dès que des difficultés de paiement apparaîtraient, le RSI redeviendrait l'interlocuteur de l'assuré social. Si cette décision respecte un certain équilibre entre les réseaux, elle ne constitue pas la simplification la plus aboutie.

(1) Créé par la loi du 17 janvier 1948, l'ORGANIC est le seul régime de sécurité sociale obligatoire chargé de la retraite, de l'assurance invalidité et décès des commerçants, des industriels indépendants et d'un certain nombre de professions qui lui sont rattachées, telles que les agents commerciaux, les bouchers, les boulangers, les restaurateurs...

Compte tenu des spécificités des professions libérales en matière d'assurance vieillesse, il est proposé de les exclure de la nouvelle organisation pour ce risque. Aujourd'hui, l'assurance vieillesse de ces professions comprend treize sections autonomes professionnelles différentes, auxquelles s'ajoute la caisse nationale du barreau français, chacune ayant un régime particulier de cotisations et de prestations. En accord avec les représentants des professions libérales et pour éviter la trop grande complexité qui résulterait inévitablement d'une harmonisation de ces différents régimes, ces caisses ne feront partie ni du RSI, ni de l'ISU.

c) La mise en place d'une instance unique de décision

Ce RSI pourrait être mis en place d'ici le 1^{er} janvier 2006. Cette mise en place sera précédée d'une concertation, voulue par les présidents et les conseils d'administration des trois régimes de travailleurs indépendants. À cet effet, sera créée une instance nationale élue par les administrateurs et se substituant à eux. Parallèlement, un directeur unique sera nommé par cette nouvelle instance. Après la publication de l'ordonnance et des textes réglementaires, cette instance fera place au conseil d'administration de la caisse du RSI à la fin de l'année 2005. Ce conseil sera élu par les administrateurs des caisses de base du nouveau régime, eux-mêmes élus par les assurés à la fin de l'automne 2005.

Ainsi, deux ordonnances devront être publiées. La première permettra la mise en place de l'instance provisoire et prévoira la nomination du directeur commun. La seconde détaillera le fonctionnement du RSI et de l'ISU, notamment le partage entre le RSI et les URSSAF. Les textes d'application pourraient être pris lors du premier semestre 2005 pour une mise en place du RSI au 1^{er} janvier 2007. L'ISU pourrait quant à lui être actif à partir du 1^{er} janvier 2007.

d) Le régime des cotisations de retraite des professions libérales

Le 10^o de cet article permettra d'harmoniser le dispositif de report et de fractionnement des cotisations de retraite des professions libérales avec celui prévu pour les autres travailleurs non salariés non agricoles.

Dans son article 36, la loi du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique précitée a introduit dans le code de la sécurité sociale deux articles L. 131-6-1 et L. 243-1-1 mettant en œuvre un mécanisme de report et de fractionnement des cotisations dues au cours des douze premiers mois d'activité par les travailleurs non salariés, ce qui permet d'alléger les charges des travailleurs indépendants qui s'installent et de donner une chance supplémentaire à la pérennisation de leur activité.

Parallèlement, la loi précitée du 21 août 2003 portant réforme des retraites, dans son article 88, a procédé à l'harmonisation du système d'assiette et de recouvrement des cotisations de retraite des professionnels libéraux, régime défini par les articles L. 642-1 à L. 642-4 du code de la sécurité sociale, sur les dispositions applicables aux autres indépendants en vertu de l'article L. 131-6 du même code.

Le dispositif défini dans la loi sur les retraites n'étant pas strictement identique à celui voté dans la loi pour l'initiative économique, il serait opportun d'aligner l'ensemble du régime des cotisations vieillesse des professions libérales

sur celui des autres travailleurs indépendants. Il conviendrait, en conséquence, de modifier l'article 642-2 du code précité.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 48**), avant d'examiner un amendement de M. Xavier de Roux tendant à confier au RSI, issu de la fusion des caisses d'assurance vieillesse et de la caisse d'assurance maladie, l'ensemble du traitement des cotisations des travailleurs indépendants. Après avoir rappelé qu'une disposition de cet article tendait à simplifier les régimes de protection sociale des travailleurs indépendant, notamment en instituant un interlocuteur social unique chargé de la collecte de l'ensemble des cotisations et contributions, mission qui sera confiée aux URSSAF, le rapporteur a exprimé des réserves à l'égard d'une unification totale qui conduirait à un renchérissement des coûts pour les cotisants et qui priverait le dispositif des compétences techniques et professionnelles acquises par les URSSAF en matière de recouvrement des cotisations. Après que M. Jérôme Lambert eut fait part des inquiétudes suscitées par l'extension du rôle des URSSAF et les réticences à traiter avec des organismes qui connaissent mal les difficultés propres aux travailleurs indépendants, le rapporteur a rappelé que les dossiers liés aux difficultés de paiement des cotisations seraient traités par le régime social des indépendants. Répondant à une question de M. Philippe Vuilque, il a précisé que les URSSAF seront tenues de se conformer aux décisions prises sur ces dossiers par le RSI. Il a par ailleurs précisé que l'unification des régimes au profit du RSI susciterait de graves difficultés dans les URSSAF, 15 % du personnel travaillant actuellement au recouvrement des cotisations familiales, de la CSG et de la CRDS des travailleurs indépendants. Mettant en garde contre une simplification excessive qui ne tiendrait pas compte de tous les aspects de la situation, il a fait état des nombreuses auditions qu'il avait conduites sur ce sujet, et notamment de l'Union professionnelle des artisans, qui avaient révélé un certain consensus sur le dispositif retenu.

La Commission a donc *rejeté* l'amendement de M. Xavier de Roux, puis *adopté* l'article 48 ainsi modifié.

Article 49

Simplification et clarification dans le domaine de l'action sociale

L'action sociale et médico-sociale est menée par un secteur social et médico-social constitué d'une constellation d'institutions, avec plus de 20 000 établissements au sens strict auquel il faut ajouter près de 2 000 services sociaux et médico-sociaux qui accueillent 1,2 million de personnes et emploient 400 000 salariés. Plus de la moitié des effectifs pris en charge sont des personnes âgées. Les personnes handicapées représentent quant à elles près de 40 % de la capacité d'accueil. Les personnes et familles en difficulté relevant du réseau d'hébergement d'urgence et de réadaptation sociale constituent 3 % des effectifs et les mineurs relevant de l'aide sociale à l'enfance 4,3 %.

Cet article poursuit l'œuvre de simplification dans le domaine de l'action sociale entamée dans la loi d'habilitation du 2 juillet 2003, dont l'article 20 prévoyait la simplification des procédures de création d'établissements sociaux, médico-sociaux ou de services soumis à autorisation, ce qui a été réalisé grâce à

l'ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux soumis à autorisation.

Le présent article propose, d'une part, de simplifier les procédures d'admission à l'aide sociale et, d'autre part, de simplifier l'encadrement des établissements et services sociaux et médico-sociaux et des activités d'accueil familial des personnes âgées et handicapées. Tenant compte des modifications récentes du droit de l'action sociale et des attentes des usagers et des gestionnaires, il s'agit de supprimer certaines dispositions obsolètes et d'alléger des procédures trop lourdes ou complexes. Il s'agit de mesures techniques qui, parce qu'elles alourdiraient inutilement le débat, n'ont pas leur place dans le projet de loi relatif au handicap actuellement en discussion. Les ordonnances prises sur le fondement de cet article devront, en application de l'article 61 du présent projet de loi, être prises dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 49

1. Simplifier les procédures d'admission à l'aide sociale, notamment en supprimant les commissions d'admission à l'aide sociale
2. Simplifier et harmoniser les régimes d'autorisation et d'habilitation des établissements et services sociaux et médico-sociaux et des activités d'accueil familial des personnes âgées et handicapées et adapter les règles de fonctionnement et de contrôle ainsi que les modalités de tarification qui leur sont applicables

1. La procédure d'admission à l'aide sociale

En application de l'article L. 131-1 du code de l'action sociale et des familles, les demandes d'admission au bénéfice de l'aide sociale, à l'exception de celles concernant l'aide sociale à l'enfance, sont déposées au centre communal ou intercommunal d'action sociale ou, à défaut, à la mairie de résidence de l'intéressé. Les demandes donnent lieu à l'établissement d'un dossier par les soins du centre. Les demandes sont ensuite transmises, dans le mois de leur dépôt, au représentant de l'État ou au président du conseil général qui les instruit et les soumet à une commission d'admission avec l'avis du centre et celui du conseil municipal, lorsque le maire ou le centre communal a demandé la consultation de cette assemblée. Pour chaque demande le représentant de l'État ou le président du conseil général formule une proposition.

Les admissions sont prononcées soit par le représentant de l'État dans le département (aide médicale de l'État, centre d'hébergement et de réinsertion sociale), soit par le président du conseil général (aide sociale à l'enfance, prestation spécifique dépendance, allocation compensatrice aux personnes handicapées, revenu minimum d'insertion). En revanche, la commission d'admission à l'aide sociale décide, selon une procédure fixée par voie réglementaire, des aides financières et en nature et de la participation aux frais de séjour accordée aux personnes âgées en fonction de leur ressources et de celles de leurs obligés alimentaires, de l'octroi aux personnes âgées et aux personnes handicapées des heures d'aide ménagère avec ou

non une prise en charge selon les revenus, de la prise en charge des frais de déplacement.

La commission d'admission décide, en outre, de la prise en charge, au titre de l'aide sociale, des personnes dont la présence sur le territoire métropolitain résulte de circonstances exceptionnelles et qui n'ont pu choisir librement leur lieu de résidence, ou des personnes pour lesquelles aucun domicile fixe ne peut être déterminé (article L. 111-3). Dans les cas d'admission d'urgence à l'aide sociale des personnes handicapées et des personnes âgées, la commission d'admission statue sur la demande dans le délai de deux mois.

La commission d'admission à l'aide sociale est présidée par un magistrat du siège en activité ou honoraire ou par une personnalité compétente, désigné par le premier président de la cour d'appel. Elle comprend, lorsqu'elle statue sur les demandes de prestations relevant du département, le conseiller général du canton comportant la commune où la demande a été déposée ou du canton du demandeur ou un conseiller général suppléant désigné par le conseil général et le maire de la commune concernée ou un conseiller municipal suppléant. Elle comprend, lorsqu'elle statue sur les demandes de prestations relevant de l'État, deux fonctionnaires de l'État désignés par le représentant de l'État dans le département ou leurs suppléants désignés dans les mêmes conditions. Lorsqu'elle statue en application de l'article L. 111-3, la commission siège en formation plénière.

Peuvent siéger avec voix consultative un représentant des organismes de sécurité sociale ou de la MSA et un représentant d'un centre communal ou intercommunal d'action sociale, désignés conjointement par le président du conseil général et le représentant de l'État dans le département. Le demandeur, accompagné de la personne ou d'un représentant de l'organisme de son choix, est, s'il le souhaite, entendu par la commission.

La future ordonnance pourrait supprimer ces commissions qui se prononcent sur l'admission à l'aide sociale au niveau local et dont le domaine d'intervention s'est progressivement réduit, la plupart des nouvelles prestations, telles que le revenu minimum ou la prestation autonomie, relevant pour la très grande majorité d'entre elles, comme on l'a vu, de la compétence du département. Le dispositif actuel allonge inutilement les délais d'instruction. La gestion administrative de ces instances est très lourde, et ce d'autant plus que leur assise cantonale se traduit par un nombre très élevé de commissions. Leur fonctionnement est très consommateur en effectifs pour la tenue du secrétariat, la préinstruction des droits, tâches qui se doublent d'une difficulté à planifier les réunions et à tenir les séances avec le quorum. Leur composition – elles sont souvent présidées par des magistrats à la retraite – impose des contraintes fortes et rend complexe la convocation de tous les membres. Une séance toutes les trois semaines pour examiner des dizaines de dossiers est un rythme qui n'est pas rare. Dans certains cantons, il faut multiplier les réunions lorsque le nombre de dossiers à instruire est particulièrement élevé. Dans ce cas, un membre du secrétariat peut consacrer plus du quart de son temps à la seule gestion des demandes de remboursement de frais de transport. Mais, surtout, la procédure entraîne une perte de temps pour les usagers concernés.

Cette mesure s'inscrit dans le cadre posé par le 3° de l'article 2 de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 précitée, qui prévoit de « *simplifier la composition et le fonctionnement des commissions administratives et réduire le nombre des commissions à caractère consultatif* ». Elle permettra ainsi de limiter le nombre des interlocuteurs du demandeur et de simplifier la vie des administrations et des collectivités locales. Le rapporteur souligne néanmoins que les entretiens qu'il a pu mener ont fait ressortir le rôle d'information des élus sur l'état social de la population que ces commissions peuvent jouer ; ainsi, la participation d'un maire à ces commissions pourra éviter de doubler une aide que ces dernières ont déjà accordée. Il serait donc utile, dans certains cas, d'organiser un mécanisme de transmission d'informations du représentant de l'État et du président du conseil général en direction de ces élus.

2. L'encadrement des établissements et services sociaux et médico-sociaux et des activités d'accueil familial des personnes âgées et handicapées

Le rapporteur a montré, à l'occasion de l'examen du premier projet de loi d'habilitation à simplifier le droit, combien était complexe la procédure d'autorisation, de création, d'extension ou de transformation d'un établissement ou d'un service social et médico-social. Après les premières réalisations effectuées dans le cadre de l'ordonnance du 18 décembre 2003 précitée, il convient de poursuivre le mouvement.

— Le régime de création des foyers de jeunes travailleurs

Une première simplification porterait sur le régime d'autorisation de la création des foyers de jeunes travailleurs, qui font l'objet de contrôles à la fois dans le cadre du code de l'action sociale et des familles et dans celui du code de la construction et de l'habitation. En effet, l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles place ces foyers au sein de la catégorie des établissements et services sociaux et médico-sociaux, ce qui les soumet expressément au régime de l'autorisation prévue à l'article L. 313-1 pour tous ces établissements et services. Cette procédure est redondante avec les contrôles prévus dans le code de la construction et de l'habitation.

— La procédure d'autorisation conjointe et d'agrément des accueillants familiaux

Une deuxième mesure permettra de clarifier le régime des autorisations conjointes délivrées par le représentant de l'État et par le président du conseil général et le régime d'agrément des accueillants familiaux.

En application de l'article L. 313-3, l'autorisation de créer, transformer ou étendre des établissements et services sociaux et médico-sociaux, relève soit du président du conseil général, soit de l'autorité compétente de l'État. Elle est délivrée conjointement par ces deux autorités lorsque les prestations qu'ils dispensent sont susceptibles d'être prises en charge pour partie par l'État ou les organismes de sécurité sociale et pour partie par le département. La frontière entre ces différents régimes mériterait d'être clarifiée.

Dans l'état du droit, en application de l'article L. 441-1 du code de l'action sociale et des familles, tel que rédigé par l'article 51 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, pour devenir accueillant familial, c'est-à-dire habilité à accueillir habituellement à son domicile, à titre onéreux, des personnes âgées ou handicapées adultes n'appartenant pas à sa famille jusqu'au quatrième degré inclus et, s'agissant des personnes handicapées adultes, ne relevant pas des dispositions de l'article L. 344-1 du même code, – qui concernent les personnes qui ont l'autorité parentale ou celles à qui a été confié un enfant –, une personne ou un couple doit, au préalable, faire l'objet d'un agrément, renouvelable, par le président du conseil général de son département de résidence qui en instruit la demande.

La décision d'agrément fixe, dans la limite de trois, le nombre de personnes pouvant être accueillies. L'agrément ne peut être accordé que si les conditions d'accueil garantissent la continuité de celui-ci, la protection de la santé, la sécurité et le bien-être physique et moral des personnes accueillies, si les accueillants se sont engagés à suivre une formation initiale et continue et si un suivi social et médico-social de celles-ci peut être assuré. En cas de changement de résidence, l'agrément demeure valable sous réserve d'une déclaration préalable auprès du président du conseil général du nouveau lieu de résidence. L'agrément vaut habilitation à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale au titre des articles L. 113-1 et L. 241-1 du code précité. Cette procédure laisse planer quelques incertitudes qui pourront être utilement levées dans la future ordonnance.

— *Le contrôle des établissements publics*

Selon l'article L. 315-14 du code précité, tel que rédigé par l'article 70 de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale, les délibérations des établissements sociaux et médico-sociaux relevant de personnes morales de droit public, sont exécutoires de plein droit dès qu'il a été procédé à leur transmission au représentant de l'État dans le département.

Ce dernier saisit la chambre régionale des comptes des délibérations dont il estime qu'elles entraînent des dépenses de nature à menacer l'équilibre budgétaire de l'établissement, dans les quinze jours suivant leur transmission. Il informe sans délai l'établissement de cette saisine, qu'il peut assortir d'un sursis à exécution. Sur avis conforme de la chambre régionale des comptes, rendu dans un délai de trente jours suivant la saisine, le représentant de l'État dans le département peut annuler la délibération.

Il défère au tribunal administratif, dans les deux mois suivant leur transmission, les délibérations qu'il estime contraires à la légalité. Il en informe sans délai l'établissement et lui communique toute précision sur les illégalités invoquées. Il peut assortir son recours d'une demande de suspension ; il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués paraît, en l'état de l'instruction, propre à créer un doute sérieux quant à la légalité de la délibération attaquée.

L'habilitation permettra au Gouvernement d'améliorer l'articulation entre le contrôle de la légalité sur les actes budgétaires des établissements publics et le contrôle budgétaire des établissements et services sociaux et médico-sociaux

qu'ils gèrent, contrôle allégé de manière substantielle par la loi du 2 janvier 2002 précitée.

Il pourra également mettre en cohérence et actualiser diverses dispositions relatives au contrôle des établissements et services et aux interdictions d'exercice touchant leurs salariés.

L'article L. 313-13 du code précité prévoit que le contrôle de l'activité des établissements et services sociaux et médico-sociaux est exercé, notamment dans l'intérêt des usagers, par l'autorité qui a délivré l'autorisation. Lorsqu'il a pour objet d'apprécier l'état de santé, de sécurité, d'intégrité ou de bien-être physique ou moral des bénéficiaires, il est procédé à des visites d'inspection conduites conjointement par un médecin inspecteur de santé publique et un inspecteur des affaires sanitaires et sociales. Le médecin inspecteur veille à entendre les usagers et leurs familles et à recueillir leurs témoignages. L'inspecteur ou le médecin inspecteur recueille également les témoignages des personnels de l'établissement ou du service.

Dès que sont constatés dans l'établissement ou le service des infractions aux lois et règlements ou des dysfonctionnements dans la gestion ou l'organisation susceptibles d'affecter la prise en charge ou l'accompagnement des usagers ou le respect de leurs droits, l'autorité qui a délivré l'autorisation adresse au gestionnaire de l'établissement ou du service une injonction d'y remédier, dans un délai qu'elle fixe. Cette injonction peut inclure des mesures de réorganisation et, le cas échéant, des mesures individuelles conservatoires, dans les conditions prévues par le code du travail ou par les accords collectifs. S'il n'est pas satisfait à l'injonction, l'autorité compétente peut désigner un administrateur provisoire de l'établissement pour une durée qui ne peut être supérieure à six mois renouvelable une fois. Celui-ci accompli, au nom de l'autorité compétente et pour le compte de l'établissement ou du service, les actes d'administration urgents ou nécessaires pour mettre fin aux dysfonctionnements ou irrégularités constatés.

— *La tarification*

La compétence de tarification appartient soit à l'État, soit au département, soit aux deux.

La tarification des prestations fournies par les établissements et services financés par le budget de l'État ou par les organismes de sécurité sociale est arrêtée, en application de l'article L. 314-1 du code précité, chaque année par le représentant de l'État dans le département.

La tarification des prestations fournies par les établissements et services habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale du département est arrêtée chaque année par le président du conseil général.

La tarification des prestations fournies par les établissements et services mettant en œuvre des mesures éducatives ordonnées par l'autorité judiciaire concernant des majeurs de moins de vingt et un ans est assurée conjointement par le représentant de l'État dans le département et le président du conseil général, lorsque le financement des prestations est assuré en tout ou partie par le département, ou

seulement par le représentant de l'État dans le département, lorsque le financement des prestations est assuré exclusivement par le budget de l'État.

La tarification des centres d'action médico-sociale précoce est arrêtée conjointement par le représentant de l'État dans le département et le président du conseil général après avis de la caisse régionale d'assurance maladie. La tarification des foyers d'accueil médicalisés est définie pour les prestations de soins remboursables aux assurés sociaux, par le représentant de l'État dans le département et pour les prestations relatives à l'hébergement et à l'accompagnement à la vie sociale, par le président du conseil général. En cas de recoupement de compétence, si un désaccord apparaît entre le représentant de l'État et le président du conseil général, chaque autorité fixe par arrêté le tarif relevant de sa compétence et le soumet au tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale dont la décision s'impose à ces deux autorités.

Le montant global des dépenses autorisées ainsi que les tarifs de tous ces établissements et services sont notifiés par l'autorité compétente en matière de tarification, au terme d'une procédure contradictoire, au plus tard soixante jours à compter de la date de notification des dotations.

La tarification des établissements accueillant des personnes âgées est, quant à elle, définie par l'article L. 314-2 du code de l'action sociale et des familles. Pour les prestations de soins remboursables aux assurés sociaux, elle est décidée par l'autorité compétente de l'État, après avis du président du conseil général et de la caisse régionale d'assurance maladie. Pour les prestations relatives à la dépendance acquittées par l'usager, prises en charge par l'allocation personnalisée d'autonomie, la tarification est assurée par le président du conseil général, après avis de l'autorité compétente de l'État. Pour les prestations relatives à l'hébergement, dans les établissements habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale, elle appartient au seul président du conseil général. Cette tarification est notifiée aux établissements au plus tard soixante jours à compter de la date de notification des dotations régionales limitatives, pour l'exercice en cours, lorsque les documents nécessaires à la fixation de cette tarification ont été transmis aux autorités compétentes.

Face à la complexité du système, diverses dispositions techniques relatives à la tarification des établissements et services dans le champ du handicap, des établissements accueillant des personnes âgées, et des services d'aide à domicile mériteraient d'être prises. Ces mesures ont été préparées à l'occasion de concertations ou de contentieux liés à des modifications législatives récentes portant sur les établissements et services sociaux et médico-sociaux.

S'ajoutera à ces mesures une clarification des dispositions relatives à l'exécution des décisions du juge de la tarification et leur impact sur les budgets et les financements. Dans l'état du droit, en application de l'article L. 351-6 du code précité, les décisions du tribunal interrégional de la tarification sanitaire et sociale et de la Cour nationale fixant le montant des dotations globales, remboursements forfaitaires, prix de journée et autres tarifs, ont effet à compter de la date fixée dans la décision donnant lieu au litige.

— Les opérations d'investissements et les obligations de transparence financière des organismes gestionnaires

Aujourd'hui, l'article L. 314-7 du code précité prévoit que les programmes d'investissement et leurs plans de financement des établissements sociaux et médico-sociaux sont soumis à l'accord de l'autorité compétente en matière de tarification. Ce mécanisme mérite d'être simplifié. La future ordonnance permettra également d'actualiser les obligations de transparence financière qui s'imposent aux organismes gestionnaires.

— Le régime de fixation de l'obligation alimentaire pour les familles de résidents

En application de l'article L. 132-6 du code de l'action sociale et des familles, modifié par l'article 18 de la loi n° 2004-1 du 2 janvier 2004 relative à l'accueil et à la protection de l'enfance, les personnes tenues à l'obligation alimentaire sont, à l'occasion de toute demande d'aide sociale, invitées à indiquer l'aide qu'elles peuvent allouer aux postulants et à apporter, le cas échéant, la preuve de leur impossibilité de couvrir la totalité des frais.

Sous réserve d'une décision contraire du juge aux affaires familiales, qui en vertu de l'article L. 312-1 du code de l'organisation judiciaire a seule compétence en matière d'aliments, sont de droit dispensés de fournir cette aide les enfants qui, après signalement de l'aide sociale à l'enfance, ont fait l'objet d'un retrait judiciaire de leur milieu familial durant une période de trente-six mois cumulés au cours des douze premières années de leur vie. Cette dispense s'étend aux descendants des enfants susvisés.

La commission d'admission fixe, en tenant compte du montant de la participation éventuelle des personnes restant tenues à l'obligation alimentaire, la proportion de l'aide consentie par les collectivités publiques. La décision de la commission peut être révisée sur production par le bénéficiaire de l'aide sociale d'une décision judiciaire rejetant sa demande d'aliments ou limitant l'obligation alimentaire à une somme inférieure à celle qui avait été envisagée par l'organisme d'admission. La décision de la commission fait également l'objet d'une révision lorsque les débiteurs d'aliments ont été condamnés à verser des arrérages supérieurs à ceux qu'elle avait prévus.

En cas de carence de l'intéressé, le représentant de l'État ou le président du conseil général peut demander en son lieu et place à l'autorité judiciaire la fixation de la dette alimentaire et le versement de son montant, selon le cas, à l'État ou au département qui le reverse au bénéficiaire, augmenté le cas échéant de la quote-part de l'aide sociale. Des recours sont exercés, selon le cas, par l'État ou le département contre le bénéficiaire revenu à meilleure fortune ou contre la succession du bénéficiaire, contre le donataire, lorsque la donation est intervenue postérieurement à la demande d'aide sociale ou dans les dix ans qui ont précédé cette demande ou encore contre le légataire.

Cet article pourra permettre une clarification du régime de fixation de cette obligation alimentaire pour les familles de résidents.

La Commission a *adopté* l'article 49 sans modification.

Article 50

Simplification et clarification dans le domaine de la santé

Le domaine de la santé fait partie des secteurs où la complexité s'est peu à peu immiscée au fur et à mesure que les dispositifs de protection sociale se sont développés, que les acteurs se sont multipliés, que des techniques de plus en plus sophistiquées ont été mises en œuvre et que les réformes se sont succédé. Un premier effort a été entrepris dans le cadre du plan « Hôpital 2007 » lancé en novembre 2002 et mis partiellement en œuvre dans l'ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux soumis à autorisation.

Le présent article autorise la poursuite de la mise en œuvre du plan « Hôpital 2007 » par ordonnance, mais son champ va bien au-delà, puisqu'il prolonge la politique de simplification dans le domaine de la santé en direction des agences nationales intervenant dans le domaine de la santé, de la réglementation des professions de santé ou encore de l'encadrement des débits de boissons. L'habilitation accordée à ce titre au Gouvernement sera limitée à douze mois, en vertu de l'article 61 du présent projet.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 50

1. Préciser, harmoniser et compléter les dispositions relatives aux différents établissements publics nationaux à caractère sanitaire, notamment en modifiant, en tant que de besoin, l'étendue ou la répartition de leurs compétences et de leurs moyens d'action et en harmonisant les pouvoirs des directeurs dans les établissements ayant des missions de veille, de régulation ou de sécurité sanitaires
2. Simplifier l'organisation et le fonctionnement des ordres professionnels des professions de santé, notamment en adaptant la procédure et la composition des instances disciplinaires, en simplifiant l'exécution de leurs décisions et en aménageant les règles de diffusion des listes des professionnels de santé inscrits aux tableaux
3. Harmoniser les dispositions répressives applicables aux infractions d'usurpation de titre et d'exercice illégal des professions réglementées du code de la santé publique
4. Simplifier la classification des boissons et la réglementation des débits de boissons
5. Unifier la compétence juridictionnelle pour connaître des litiges relatifs à des contaminations, que celles-ci soient antérieures ou postérieures à la création de l'établissement français du sang
6. Transformer le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies en société anonyme à capitaux détenus majoritairement par l'État ou ses établissements publics
7. Réformer les règles de fonctionnement des établissements publics de santé, les règles et les modes d'organisation budgétaires et comptables ainsi que les règles de gestion des établissements de santé, adapter et aménager les compétences des agences régionales de l'hospitalisation en ces matières et réformer les règles de gestion des directeurs de ces établissements et des praticiens hospitaliers
8. Unifier et clarifier la compétence des juridictions en matière d'allocation des ressources des établissements de santé
9. Limiter, pour les établissements de santé, aux seuls conventions collectives et accords conclus au niveau national la procédure d'agrément
10. Simplifier les procédures d'enregistrement applicables aux psychologues et aux assistants de service social
11. Simplifier les procédures de remplacement des professionnels de santé

12. Simplifier les procédures relatives à la création et au changement d'exploitant des pharmacies et unifier les régimes d'exercice de la profession de pharmaciens

Depuis l'automne 2002, plus de quarante rapports ont été commandés pour établir un bilan à la fois vaste et précis du secteur de la santé et couvrir les grands domaines de la santé publique, de l'hôpital, des professions de santé et de l'assurance maladie. Plusieurs des recommandations effectuées dans ce cadre ont d'ores et déjà été mises en œuvre par les lois de financement de la sécurité sociale pour 2003 et pour 2004 et par l'ordonnance précitée du 4 septembre 2003 prise sur le fondement des articles 2 (organisation des commissions administratives), 6 (partenariat public-privé), 20 (procédures de création d'établissements sociaux, médico-sociaux ou de services soumis à autorisation) et 21 (organisation et fonctionnement du système de santé) de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003.

1. Le plan « Hôpital 2007 » et la réforme de la politique de la santé

Ce plan s'organise autour de quatre grandes orientations : un soutien volontariste à l'investissement, la rénovation du mode de financement des établissements, l'assouplissement des règles de planification et une plus grande autonomie de gestion. Ces quatre orientations sont réparties en deux grandes séries de mesures.

a) L'allègement des contraintes extérieures

La première grande série de mesures annoncées dans le cadre du plan « Hôpital 2007 » vise à alléger les contraintes extérieures des établissements, ce qui passe d'abord par la modernisation des établissements grâce à une relance sans précédent de l'investissement. Ce plan d'investissement exceptionnel vient en accompagnement de la recomposition du paysage hospitalier. Tous les établissements, publics et privés, participant au service public hospitalier ou à but lucratif, sont concernés. Chaque année les établissements investissaient environ 2,7 milliards d'euros. À ce rythme, la mise à niveau de l'immobilier, des équipements et des systèmes d'information s'effectuerait en plus de treize ans. Pour réduire ce délai à cinq ans, il est donc prévu d'effectuer un effort supplémentaire de 1,2 milliard d'euros d'investissements par an pendant cinq ans, soit 6 milliards d'euros au total. Pour accompagner cet effort, a été créée une mission nationale d'appui à l'investissement, tandis que devaient être ouverts le recours à des marchés globaux (conception réalisation) pour les constructions immobilières et la possibilité pour les sociétés d'économie mixte de participer aux investissements hospitaliers.

L'allègement des contraintes extérieures passe ensuite par le passage du double système de financement pour les structures de soins – avec d'une part, le système de la dotation globale qui concerne, depuis 1984, les hôpitaux publics et les hôpitaux privés participant au service public et, d'autre part, un système de tarification à la journée et de forfait lié aux actes réalisés, pour les cliniques privées – à un mécanisme de tarification à l'activité. La coexistence de deux systèmes freine les coopérations nécessaires entre les deux secteurs et la recomposition du paysage hospitalier. Dans ce contexte, devait être créée une mission opérationnelle sur la tarification à l'activité.

L'allégement des contraintes extérieures sera accéléré par la rénovation des modes d'achat des hôpitaux publics, guidés aujourd'hui plus par le respect des contraintes juridiques que par l'efficacité économique. Dans un premier temps, un alignement de la réglementation nationale sur la réglementation européenne devrait permettre aux établissements de retrouver quelques marges de manœuvre. Dans un second temps, il appartiendra au groupe de travail sur la modernisation de la gestion de réfléchir aux voies et moyens permettant aux hôpitaux de bâtir des procédures d'achat modernisées et adaptées.

Enfin, le plan prévoit la simplification de l'organisation sanitaire, le renforcement du rôle du schéma régional d'organisation sanitaire et la suppression des indices et de la carte sanitaire. Cette modernisation de la planification doit s'accompagner d'un encouragement aux coopérations sanitaires, grâce, notamment, à la simplification et à l'assouplissement du groupement de coopération sanitaire.

b) La modernisation de la gestion interne

La seconde grande série de réformes est destinée à moderniser la gestion interne des hôpitaux publics, mise en cause par le rapport de la mission nationale d'évaluation de la mise en place de la réduction du temps de travail. En conséquence, deux chantiers ont été ouverts.

Le premier s'attache à deux objectifs principaux :

— en premier lieu, le découplage interne de l'hôpital en révisant les règles qui régissent son organisation : assouplissement du régime budgétaire et financier, découplage des organisations médicales en généralisant les pôles d'activité et en instituant une contractualisation interne étendue avec le conseil d'administration, réflexion sur l'évolution des instances des établissements afin que ces derniers puissent jouer pleinement leur rôle dans le cadre d'une autonomie accrue de l'hôpital, révision des modalités d'achats ;

— en second lieu, la rénovation des relations entre les acteurs au sein de l'hôpital : nouvelles dispositions pour intéresser individuellement l'ensemble du personnel aux résultats de gestion des pôles d'activité, intéresser les médecins aux postes de responsabilités, expérimenter de nouveaux modes de rémunération pour les médecins, prévoir une contractualisation du chef d'établissement et de l'ARH sur des objectifs, moderniser le dialogue social dans les établissements publics de santé et au niveau central, déconcentrer la gestion des personnels hospitaliers et directeurs et proposer de nouveaux outils de gestion des compétences afin de mettre celles-ci en adéquation avec la stratégie des établissements.

Le second chantier s'intéressera aux spécificités des centres hospitaliers universitaires (CHU), telles que le développement de l'innovation, le renforcement de leur dimension régionale et inter-régionale, la recherche d'une nouvelle dimension aux relations entre CHU et Faculté, le recrutement des chercheurs et des enseignants.

Une partie non négligeable de ces mesures ont d'ores et déjà été mises en œuvre, soit dans les deux dernières lois de financement de la sécurité sociale, soit dans le cadre de la première loi d'habilitation à simplifier le droit du 2 juillet 2003.

2. Les mesures de simplification déjà adoptées

a) Les lois de financement de la sécurité sociale pour 2003 et 2004

À l'occasion des lois de financement de la sécurité sociale précitées pour 2003 et pour 2004, le Gouvernement a franchi deux étapes importantes de la mise en œuvre du plan « Hôpital 2007 », grâce à la définition d'un investissement de 10 milliards d'euros en faveur des établissements de santé et à la réforme de la tarification à l'activité.

Parmi les investissements qui intéressent la modernisation des centres hospitaliers universitaires, qui constitue l'un des chantiers majeurs du plan « Hôpital 2007 », le montant des travaux et des achats d'équipement est estimé à 3,5 milliards d'euros dont les deux tiers seront réalisés avant la fin de l'année 2007. Ce montant doit être rapporté au total des investissements prévus dans le cadre global du plan, total de 6 milliards d'euros sur cinq ans qui permettra la construction de nouveaux établissements, le regroupement de services par grands pôles, l'extension de plateaux techniques. Tous les travaux sont approuvés par les ARH qui assurent une partie des financements dans le cadre du plan, en moyenne à hauteur de 60 %, le solde étant financé par les établissements eux-mêmes.

Quant à la réforme de la tarification à l'activité, elle a été mise en place par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004. Avant même la présentation du plan « Hôpital 2007 », la réforme des modes d'allocation de ressources des établissements de santé avait fait l'objet de plusieurs séries d'expérimentations, organisées notamment par la loi hospitalière de 1991, par la loi portant création de la couverture maladie universelle en 1999 et par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003.

La nécessité de sortir du double système décrit *supra* s'impose. Les établissements sont soumis au régime de la dotation globale, tandis que les cliniques à but lucratif sont financées en proportion des actes et des journées réalisés, enfermés dans un objectif quantifié national. Cette dichotomie a fait l'objet de nombreux travaux qui mettent en évidence les insuffisances de l'un et l'autre système, sans compter leur hétérogénéité qui rend impossible toute comparaison. La dotation globale de financement ne lie que très faiblement la budget à l'activité réalisée. Le montant des prestations versées pour le même acte dans le secteur privé varie en fonction de sa situation sur le territoire et peut également aboutir à la constitution de rentes ou à un déficit de moyens pour financer certaines activités.

En s'appuyant sur le recueil d'information du programme de médicalisation du système d'information, les modes de rémunération des deux secteurs seront unifiés selon un calendrier qui s'échelonne jusqu'en 2012.

b) L'ordonnance du 4 septembre 2003

L'ordonnance de simplification, dont la ratification, sous réserve de quelques modifications, est demandée dans le V de l'article 3 du projet de loi relatif à la politique de la santé publique adopté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale le 27 avril 2004 et transmis au Sénat, organise le transfert aux directeurs

des ARH, des pouvoirs de police sanitaire auparavant exercés par le ministre chargé de la santé ou par le préfet (titre premier). Elle simplifie la planification sanitaire en aménageant le schéma d'organisation sanitaire, en rationalisant les régimes d'autorisation sanitaire et en supprimant la carte sanitaire (titre II). Elle aménage les formules de coopération sanitaire et rationalise le fonctionnement des groupements de coopération sanitaire (titre III).

En outre, cette ordonnance facilite les investissements dans le domaine hospitaliers en autorisant le recours à des formules de partenariat public-privé par le biais des baux emphytéotiques qui permettent de faire financer des travaux par le secteur privé en accordant un droit de propriété temporaire mais à long terme (titre IV) ; dans ce cadre, les contrats conclus devront prévoir expressément leur durée, strictement adaptée à l'objet du contrat, la transparence et les règles de contrôle relatives aux modalités et aux éléments de calcul de l'assiette de la rémunération de l'emphytéote et leur évolution, en distinguant l'investissement, le fonctionnement et le coût financier, le montage financier et les garanties financières prévues, le contrôle de la qualité et le lien entre cette qualité et la rémunération du cocontractant, ainsi que les conditions d'application d'éventuelles sanctions, les modalités de contrôle des opérations et les moyens d'assurer la continuité du service.

L'ordonnance assure également une rationalisation des informations transmises à l'autorité de tarification relatives aux comptes des établissements de santé (titre V), la simplification des procédures d'enregistrement des professionnels de santé et des vétérinaires (titre VI) et des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux soumis à autorisation (titre VII). Enfin, elle facilite les conditions d'exercice de l'activité libérale des praticiens hospitaliers en prévoyant la possibilité pour ces derniers de percevoir leurs honoraires soit directement, soit par le biais de l'administration de l'hôpital (titre VIII).

Sur le fondement du 3^o de l'article 2 de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003, elle simplifie le fonctionnement des commissions régionales de conciliation et d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (titre IX), chargées de faciliter le règlement amiable des litiges relatifs aux accidents médicaux, aux affections iatrogènes et aux infections nosocomiales, ainsi que des autres litiges entre usagers et professionnels de santé, établissements de santé, services de santé ou organismes et producteurs de produits de santé. Elles peuvent être saisies par toute personne s'estimant victime d'un dommage imputable à une activité de prévention, de diagnostic ou de soins, ou, le cas échéant, par son représentant légal, mais aussi par les ayants droit d'une personne décédée à la suite d'un acte de prévention, de diagnostic ou de soins. Cette saisine suspend les délais de prescription et de recours contentieux jusqu'au terme de la procédure prévue par le présent chapitre.

Dans le cadre de leur mission de conciliation, les commissions peuvent déléguer tout ou partie de leurs compétences à un ou plusieurs médiateurs indépendants qui, dans la limite des compétences dévolues, disposent des mêmes prérogatives et sont soumis aux mêmes obligations que les membres de la commission. Pour faciliter l'exercice de cette délégation, l'ordonnance a prévu de permettre aux commissions de déléguer leurs compétences non seulement à des membres indépendants, mais aussi à l'un ou à plusieurs de leurs membres. Cette

question n'avait pas été précisément abordée lors du débat sur le premier projet de loi d'habilitation, qui a autorisé la simplification de la composition et du fonctionnement des commissions administratives et la réduction du nombre des commissions à caractère consultatif.

c) Les projets de loi relatifs aux responsabilités locales et à la politique de santé publique

D'autres mesures sont en voie d'adoption. Ainsi, le projet de loi relatif aux responsabilités locales, adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 14 avril 2004, comporte plusieurs dispositions de clarification relatives au secteur de la santé. Les départements sont dotés, depuis 1983, de la compétence de droit commun en matière d'aide sociale légale et en matière de prévention sanitaire. Par conséquent, ils ont en charge la protection sanitaire de la famille et de l'enfance, la lutte contre la tuberculose, les maladies sexuellement transmissibles et la lèpre, le dépistage précoce des affections cancéreuses ainsi que la surveillance des anciens malades. Par disposition législative spéciale, l'État continue cependant d'intervenir dans certains dossiers, qui relèvent soit du financement de la sécurité sociale, soit de la solidarité nationale, tels que la lutte contre le SIDA. En conséquence, il a été proposé une série de clarifications.

Aux termes de l'article 43 du projet de loi, les régions seront désormais compétentes pour définir et mettre en œuvre la politique de formation des travailleurs sociaux. L'article 44 prévoit les modalités de prise en charge financière des établissements dispensant des formations sociales. Les articles 53 et 54 prévoient également que les régions pourront participer aux ARH et financer à ce titre les équipements sanitaires. Seule recentralisation opérée par le projet de loi, au titre de la solidarité nationale et de l'égalité d'accès aux soins, l'article 56 prévoit de confier à l'État la responsabilité des campagnes de prévention et de lutte contre les grandes maladies.

Le projet de loi relatif à la politique de santé publique réforme quant à lui les modes de détermination de cette politique. Il concentre également les compétences autour du pôle régional, qui fait désormais figure d'échelon de référence pour l'organisation de la politique sanitaire, qu'il s'agisse de la formation des professions paramédicales et des sages-femmes, de la gestion de l'offre de soins, avec l'accroissement du rôle dévolu aux ARH et à leur directeur, du développement des accords conventionnels, ou de la mise en œuvre des plans régionaux de santé publique par ailleurs prévus par le projet de loi.

3. Les nouvelles mesures proposées

Le présent article investit quatre champs de simplification : le fonctionnement des grandes institutions nationales que sont les agences sanitaires et le Laboratoire français de fractionnement et des biotechnologies, celui des établissements de santé, l'encadrement des professions de santé, et diverses dispositions relatives à la réglementation de la consommation d'alcool et au contentieux liés aux contaminations.

a) Le fonctionnement des institutions nationales

Il s'agit à la fois d'harmoniser et de simplifier les dispositions relatives aux grands établissements publics nationaux à caractère sanitaire (1° de l'article) et de permettre le changement de statut du Laboratoire française du fractionnement et des biotechnologies (6°).

— *L'harmonisation du statut des grands établissements sanitaires (1°)*

Depuis 1998, notre système de santé s'est doté d'un ensemble complet d'outils destinés à garantir la sécurité sanitaire et à organiser un réseau de veille, constamment enrichi, avec la création des grandes agences sanitaires. Il existe aujourd'hui neuf organismes :

— l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), créée par la loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme et régie par les articles L. 1323-1 à L. 1323-11 et R. 1223-1 à D. 1323-33 du code de la santé publique reproduits aux articles L. 261-1 et R. 261-1 du code rural et complétés par l'article L. 261-2 de ce même code ;

— l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), créée en 1998 et régie par les articles L. 5311-1 à L. 5323-5 du code précité ;

— l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE), créée par la loi n° 2001-398 du 9 mai 2001 et encadrée par les articles L. 1335-3-1 à L. 1335-3-5 et R. 1335-3-1 à R. 1335-3-28 du code de la santé publique ;

— l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES), dont les missions, l'organisation et le fonctionnement sont définis par les articles L. 1414-1 à L. 1414-2-1 et R. 1414-1 à R. 1414-48 de ce même code ;

— l'Établissement français des greffes (EFG), régi par les articles L. 1251-1 à L. 1252-3 et R. 1251-1 à R. 1252-29 du code précité ;

— l'Établissement français du sang (EFS), établissement public de l'État sous tutelle du ministre chargé de la santé publique, créé le 1^{er} janvier 2000, en application de la loi du 1^{er} juillet 1998 précitée, qui s'est substitué au dispositif mis en place par la loi n° 93-5 du 4 janvier 1993 relative à la sécurité en matière de transfusion sanguine et de médicament qui créait l'Agence française du sang (AFS). Il est aujourd'hui encadré par les articles L. 1222-1 à L. 1222-10 et R. 1222-1 à R. 1222-33 du code précité ;

— l'Institut de veille sanitaire (InVS), défini par les articles L. 1413-1 à L. 1413-5 et R. 1413-1 à R. 1413-20 du code précité ;

— l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), créé par l'article 5 de la loi du 9 mai 2001 précitée, réunissant l'Office de protection contre les rayonnements ionisants et l'Institut de protection et de sûreté nucléaire et encadré par le décret n° 2002-254 du 22 février 2002 ;

— et, enfin, l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), encadré par les articles L. 1417-4 à L. 1417-9 et R. 1417-7 à R. 1418-1 du code précité.

La rationalisation de ce système a été lancée. Ainsi, le projet de loi relatif à la bioéthique, actuellement déposé devant le Sénat pour une deuxième lecture, après son adoption par l'Assemblée nationale en deuxième lecture, le 11 décembre 2003, prévoit, dans son article premier A, que l'Agence de la biomédecine se substituera à l'établissement français des greffes et pourrait à l'avenir fusionner avec l'AFSSAPS.

Le 1° de cet article a pour objet de permettre au Gouvernement de rendre encore plus cohérentes les dispositions relatives à ces différents établissements publics nationaux à caractère sanitaire, ce qui implique en particulier de modifier les dispositions relatives aux obligations de leurs agents, des membres de leurs instances et des personnes collaborant à leurs travaux, à l'étendue ou à la répartition de leurs compétences et de leurs moyens d'action et d'harmoniser les pouvoirs des directeurs dans ces établissements. Dans ce cadre, il est possible d'envisager d'étendre à l'INPES des dispositions applicables aux autres agences en matière de secret professionnel, de prévention des conflits d'intérêt des mesures anti-cadeaux.

De même, il pourrait être accordé au directeur général de l'AFSSA des pouvoirs de police sanitaire dans le domaine du médicament vétérinaire comparables à ceux du directeur général de l'AFSSAPS pour les produits de santé. Les modalités de participation de cette dernière à l'élaboration de certaines réglementations pourraient être revues. Ainsi, le directeur général pourrait définir des règles de bonne pratique au-delà des avis sur les projets préparés par le ministère de la santé et de propositions de textes.

— *La transformation du Laboratoire français de fractionnement et des biotechnologies en société anonyme (6°)*

Le 6° de cet article a pour but de transformer le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB) en société anonyme à capitaux détenus majoritairement par l'État ou ses établissements publics, conformément aux recommandations faites, dès 1998, à l'occasion d'une enquête conjointe menée par l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des finances.

L'affaire du sang contaminé par le virus d'immuno-déficience humaine dont ont été victimes les hémophiles et les personnes transfusées au cours d'une intervention chirurgicale a été le révélateur dramatique de l'insuffisance de l'organisation du système transfusionnel. La loi n° 93-5 du 4 janvier 1993 et la loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998 sur la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme posent les principes de cette réforme de la transfusion sanguine dans le respect de trois principes : la garantie de la sécurité transfusionnelle, l'apport d'une réponse satisfaisante aux besoins des personnes accidentées et des malades dont l'état nécessite le recours à des produits sanguins et la sauvegarde des règles éthiques du don du sang (bénévolat du don, caractère non lucratif de la collecte).

La création du LFB en 1993 tirait donc les leçons du passé en séparant radicalement deux activités entre lesquelles les interférences peuvent mettre en

danger la sécurité des malades : d'une part, la collecte des dons du sang et la préparation du sang en vue de la transfusion, confiées à l'EFS créé par la loi du 1^{er} juillet 1998 précitée ; d'autre part, la fabrication, à partir du sang, de produits thérapeutiques, en particulier pour les hémophiles, confiée au LFB, regroupant les activités industrielles exercées jusqu'à présent dans les centres de transfusion les plus importants.

Le LFB a été créé, pour une durée limitée à quinze ans, sous la forme d'un GIP, associant l'État à 51 %, l'AFS à 1 % et les membres de droit privé pour 48 %. Cet organisme dispose du monopole de fractionnement du plasma français, collecté par l'EFS, en vertu de l'article L. 5124-14 du code de la santé publique (mais pas de la commercialisation des produits fabriqués à partir du fractionnement du plasma collecté hors de France). Le conseil d'administration est composé de représentants des membres du groupement et de personnalités qualifiées ; il a compétence pour déterminer annuellement la part des excédents d'exploitation à affecter aux activités de recherche et au fonds d'orientation de la transfusion sanguine. Il est soumis au contrôle économique et financier de l'État ; sa comptabilité est de droit privé ; il ne doit réaliser, ni partager de bénéfices, mais reporter l'excédent éventuel sur l'exercice suivant. Le personnel du laboratoire est composé d'employés soumis aux règles du droit du travail ou de fonctionnaires placés en position de détachement.

Le statut de GIP du Laboratoire est devenu obsolète pour deux raisons. En premier lieu, ce statut représente une forme peu adaptée à une activité de type industriel. En effet, le statut, dont le caractère transitoire n'est pas sans inconvénient, n'a pas permis au Laboratoire de négocier des partenariats avec d'autres industriels. Or, ces coopérations sont indispensables dans le contexte devenu très concurrentiel avec l'accélération du progrès technique demandant d'importants capitaux, l'internationalisation des débouchés et la concentration des opérateurs industriels. Deuxièmement, cette structure n'a plus lieu d'être. Elle a été choisie car elle permettait la réunion de moyens publics et privés : l'État et des centres de transfusion sanguine qui étaient des associations, au premier rang desquelles figurait la Fondation nationale de la transfusion sanguine. Or, la loi du 1^{er} juillet 1998 précitée a posé le principe du transfert des activités transfusionnelles exercées par les établissements de transfusion sanguine à un opérateur unique dénommé établissement français du sang qui a été créé le 1^{er} janvier 2000. Aussi, à l'heure actuelle, les membres du GIP ne sont que des acteurs publics : l'État et l'établissement français du sang. Le GIP n'a donc plus vraiment d'existence en raison de la procédure de liquidation qui a frappé la Fondation nationale de la transfusion sanguine.

Dans ce contexte, seul un statut de société anonyme permettrait au LFB de développer ses activités. Il ne pourra pas survivre sans créer des liens avec des sociétés étrangères.

Cette solution avait déjà été préconisée par le précédent Gouvernement, dans le projet de loi initial de modernisation sociale, puis finalement rejetée au profit d'une transformation en établissement public industriel et commercial. En effet, la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, dans son article 12 adopté par le Sénat et l'Assemblée nationale, avait finalement prévu sa transformation en un établissement public industriel et commercial portant le même nom. Cette

transformation devait entrer en vigueur à la date de publication de l'arrêté nommant les membres du conseil d'administration du LFB. Elle n'a jamais été réalisée.

Un statut de société anonyme à capitaux publics majoritaires serait plus adapté à la situation de cet établissement qui doit développer les partenariats. Le mécanisme de filialisation prévue par la loi de modernisation sociale à partir d'un établissement public ne suffit pas à garantir la réussite de cette stratégie. Les impératifs de sécurité sanitaire ne manqueront pas de continuer à être respectés, les normes de sécurité et d'éthique propres aux produits sanguins labiles (sang total, plasma et cellules sanguines d'origine humaine) étant applicables indépendamment du statut juridique du laboratoire en vertu des articles L. 1221-1 à L. 1222-10, L. 1221-3 et L. 5121-11 du code précité. Resteront également applicables au laboratoire les règles des articles L. 5124-1 à L. 5124-13 relatives à la fabrication et à la distribution en gros des médicaments à usage humain.

b) Le fonctionnement des établissements de santé

Le présent article permettra de poursuivre la réforme de l'hôpital grâce à la mise en œuvre du plan « Hôpital 2007 » (7° de l'article), à l'unification et à la clarification de la compétence des juridictions en matière d'allocation des ressources de ces établissements (8°) et à la limitation de la procédure d'agrément, pour les établissements de santé, aux seuls conventions collectives et accords conclus au niveau national (9°).

— La simplification des règles de fonctionnement des établissements de santé (7°)

Le plan « Hôpital 2007 » prévoit explicitement la simplification des règles de gestion interne des établissements de santé. Cette initiative a été encouragée récemment par notre collègue René Couanau, dans son rapport d'information sur l'organisation interne de l'hôpital ⁽¹⁾.

Ce dernier recommandait, en premier lieu, d'accroître l'autonomie de l'établissement pour mieux identifier les responsabilités et récompenser les engagements. Ce progrès passait d'abord par l'amélioration des règles de gouvernance : modification de la composition du conseil d'administration avec l'élection du président par le conseil d'administration, association du corps médical, par la commission médicale d'établissement, aux décisions et aux orientations, création d'un comité de direction intégrant des représentants de la commission médicale, renforcement de la notion de service comme unité d'organisation de soins et de l'autorité des chefs de service, organisation renforcée des services en centres ou en pôles de responsabilité et déconcentration interne appuyée sur une contractualisation, assouplissement du statut de l'hôpital, notamment en ce qui concerne l'application du code des marchés publics et le fonctionnement des différentes instances internes.

Il s'agit, ensuite, de perfectionner les modalités de recrutement et de gestion du personnel : diversification du recrutement des directeurs d'hôpitaux, recrutement

(1) René Couanau, Le désenchantement hospitalier, rapport d'information sur l'organisation interne de l'hôpital, *Assemblée nationale, XI^e législature, document n° 714, 19 mars 2003.*

du directeur par le président du conseil d'administration, recrutement des praticiens et nomination des chefs de service et des responsables de pôles ou de départements par le conseil d'administration, évaluation des chefs de service par le conseil d'administration, sur la base d'un contrat interne, développement des dispositifs d'intéressement pour les personnels, dont la différenciation des rémunérations des praticiens hospitaliers, formation des personnels infirmiers à la réalisation d'actes à caractère médico-technique.

La deuxième série de mesures préconisée par notre collègue René Couanau a pour objectif de déconcentrer et moderniser le pilotage du système hospitalier, ce qui implique de réserver à l'administration centrale la stratégie, la prospective, le contrôle et la définition des mécanismes d'évaluation, de déconcentrer les gestions individuelles au plus près du terrain, par exemple par des centres de gestion régionaux, de déconcentrer le pilotage du système hospitalier au niveau régional, de faire précéder l'édiction de toute nouvelle norme de sécurité sanitaire d'une étude d'impact à caractère médico-économique.

C'est, dans cette double logique, que le présent article, dans son alinéa 7°, engage le gouvernement à réformer les règles de fonctionnement des établissements publics de santé, les règles et les modes d'organisation budgétaires et comptables ainsi que les règles de gestion des établissements de santé, à adapter et aménager les compétences des ARH en ces matières et à réformer les règles de gestion des directeurs de ces établissements et des praticiens hospitaliers. Il s'agit de réformer la « gouvernance » de l'hôpital.

En premier lieu, la modernisation de l'organisation des établissements hospitaliers passe par l'instauration d'une totale liberté d'organisation et par l'autonomie et la responsabilisation des acteurs grâce au développement de la contractualisation interne et sur le fondement de pôles d'activité, qui, dans le cadre d'un contrat passé avec les décideurs, disposeraient d'une délégation de gestion associée à une politique d'intéressement. Les compétences du conseil d'administration pourraient être concentrées sur ses fonctions stratégiques, d'évaluation et de contrôle, sa composition devrait être plus resserrée avec une représentation des collectivités locales, des personnalités qualifiées et des représentants des usagers. Parallèlement, serait créé un conseil exécutif aux fonctions à la fois médicales et administratives, associant personnels de direction et praticiens et qui aurait vocation, sous la présidence du directeur, à assurer la gestion de l'établissement. Les missions de la commission médicale d'établissement et du comité technique d'établissement devraient être parallèlement élargies.

En deuxième lieu, nous avons vu *supra* que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 a prévu la mise en place progressive d'une tarification à l'activité des établissements hospitaliers financés aujourd'hui par une dotation globale. Cette réforme nécessite de simplifier l'organisation budgétaire et comptable des hôpitaux concernés. La future ordonnance devra ainsi réaliser les adaptations nécessaires : substitution au budget limitatif actuel d'un budget évaluatif de type « état prévisionnel des recettes et des dépenses » donnant davantage de souplesse et de réactivité à la gestion des établissements, simplification et assouplissement des contraintes de gestion, simplification de l'organisation comptable et renforcement de la sincérité des comptes.

En troisième lieu, la réforme de l'hôpital passe par une simplification de la gestion des praticiens hospitaliers et des directeurs d'hôpital, intégrant gestion prévisionnelle des emplois et des carrières et adaptation des besoins aux réalités locales. Pour répondre à ces deux objectifs, pourrait être envisagée la création d'un centre national de gestion, commun pour les praticiens hospitaliers et les directeurs d'hôpital, avec ou sans relais régionaux. 32 000 praticiens – médecins, odontologistes, pharmaciens, exerçant dans les établissements publics de santé – et 5 000 directeurs d'hôpital, directeurs d'établissements sanitaires et sociaux et directeurs d'établissements sociaux et médico-sociaux seraient concernés.

L'ensemble de ces mesures a déjà fait l'objet d'importantes négociations avec les différents acteurs de l'hôpital. Ainsi, un protocole d'accord a été signé avec les représentants des directeurs d'hôpitaux, le 25 mai dernier. Les négociations se poursuivront après l'habilitation, afin de discuter de chacune des mesures que l'ordonnance pourra prévoir.

— *La clarification de la compétence juridictionnelle en matière d'allocation des ressources des établissements de santé (8°)*

Le 8° de cet article prévoit d'unifier et de clarifier la compétence des juridictions en matière d'allocation des ressources des établissements de santé, en réponse à la demande exprimée par le Conseil d'État, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2004.

Aujourd'hui, les ressources, à savoir les tarifs des prestations et la dotation globale, des établissements publics de santé et des établissements de santé privés participant au service public hospitalier (PSPH) et autres établissements de santé privés financés par dotation globale sont fixées par arrêté du directeur de l'ARH et les ressources, à savoir les tarifs des prestations, des établissements de santé privés sous objectif quantifié national sont fixées par avenant au contrat d'objectifs et de moyens conclu entre l'agence régionale et l'établissement.

En application de l'article L. 351-1 du code de l'action sociale et des familles, le juge de la tarification sanitaire et sociale a compétence pour statuer « *sur les recours formés contre les décisions prises par (...) le directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation (...) déterminant les dotations globales, les remboursements forfaitaires, les prix de journées, et autres tarifs des établissements et services sanitaires, (...) de statut public ou privé (...)* ». Il est donc compétent pour connaître des litiges relatifs aux tarifs et au montant des dotations des établissements publics, des établissements PSPH et autres établissements à but non lucratif qui ne participent pas au service public hospitalier. Mais, il n'est pas compétent pour connaître des litiges relatifs aux tarifs des établissements de santé privés sous objectif quantifié national, leurs avenants tarifaires relevant de la compétence de la commission exécutive de l'agence régionale.

En revanche, la compétence juridictionnelle pour les litiges relatifs aux tarifs des établissements de santé privés sous objectif quantifié national n'est pas clairement déterminée. En effet, si l'article L. 6114-3 du code de la santé publique prévoit que les litiges nés de l'application des contrats d'objectifs et de moyens relèvent des juridictions compétentes en matière de sécurité sociale, dans la mesure

où le contenu des avenants tarifaires est déterminé par une autorité administrative en application de normes réglementaires qui ne laissent quasiment aucune marge à la contractualisation, on peut également soutenir que ces litiges relèvent de la compétence des tribunaux administratifs, qui, d'ailleurs, se sont déclarés compétents lorsqu'ils ont été saisis de ces litiges.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 institue une tarification à l'activité pour les activités de médecine, chirurgie et obstétrique de l'ensemble des établissements de santé. Cette réforme conduit à fixer par arrêté ministériel les tarifs des prestations des activités susmentionnées qui s'appliquent à l'ensemble des établissements de santé. Toutefois, certaines activités ou structures restent financées sous forme forfaitaire compte tenu de leurs caractéristiques particulières qui ne permettent pas un financement sous la forme d'une tarification à l'activité (enseignement, recherche) ou dont leur activité (hôpitaux locaux) ou les conditions de sa réalisation (soins aux détenus) ne sont pas correctement décrites par le programme de médicalisation des systèmes d'information, support de la classification des prestations. De plus, sont financées par forfaits des activités dont la rémunération, sur la seule base de tarifs de prestation, n'est pas adaptée en raison notamment de l'existence de charges fixes importantes, par exemple, les services d'urgence ou les prélèvements d'organes. Dans ces cas, les directeurs d'ARH auront compétence pour déterminer l'allocation de ces ressources aux établissements concernés, sous forme d'une dotation annuelle.

Pour leur part, les activités de psychiatrie, de soins de suite ou de réadaptation des établissements publics de santé, des établissements PSPH et autres établissements privés à but non lucratif non PSPH resteront financées par dotation annuelle dans les conditions prévues à l'article L. 174-1 du code de la sécurité sociale.

Il est donc proposé d'habiliter le Gouvernement à préciser les compétences du juge de la tarification sanitaire et sociale, du juge des affaires de sécurité sociale et du juge administratif en matière de détermination des ressources des établissements de santé, de contrat d'objectifs et de moyens, d'application des dispositions financières du contrat, de détermination des tarifs de prestations et de détermination des dotations forfaitaires prévues dans le cadre de la tarification à l'activité. Il conviendra, en conséquence, de modifier les articles L. 351-1 du code de l'action sociale et des familles et L. 6114-4 du code de la santé publique.

— *L'allègement des procédures d'agrément des accords et conventions collectives (9°)*

Dans l'état du droit, l'article L. 314-6 du code de l'action sociale et des familles, tel que rédigé par l'article 54 de la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale précitée et par l'article 52 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 et précisé par le décret n° 77-1113 du 30 septembre 1977, prévoit que les conventions collectives de travail, conventions d'entreprise ou d'établissement et accords de retraite applicables aux salariés des établissements de santé et des établissements et services sociaux et médico-sociaux à but non lucratif dont les dépenses de fonctionnement sont, en vertu de dispositions législatives ou réglementaires, supportées, en tout ou partie, directement ou indirectement, soit par

des personnes morales de droit public, soit par des organismes de sécurité sociale, ne prennent effet qu'après agrément donné par le ministre compétent, après avis d'une commission où sont représentés des élus locaux. Ces conventions ou accords s'imposent aux autorités compétentes en matière de tarification.

Les ministres chargés de la sécurité sociale et de l'action sociale établissent ainsi annuellement, avant le 1^{er} mars de l'année en cours, un rapport relatif aux agréments des conventions et accords, pour l'année écoulée, et aux orientations en matière d'agrément des accords pour l'année en cours. Ils fixent, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, les paramètres d'évolution de la masse salariale pour l'année en cours, liés notamment à la diversité des financeurs et aux modalités de prise en charge des personnes, qui sont opposables aux parties négociant les conventions susmentionnées.

Si les cas sont rares, parce que les partenaires sociaux souhaitent généralement limiter les marges de manœuvre dans les accords qu'ils signent au niveau national, il existe néanmoins des accords nationaux – sur l'aménagement et la réduction du temps de travail par exemple ou sur les actions de prévoyance – qui prévoient des déclinaisons locales, établissement par établissement, déclinaisons soumises, en l'état du droit, à la même procédure d'agrément que les conventions et accords nationaux. C'est pourquoi le 9^o de cet article vise à limiter la procédure d'agrément, pour les établissements de santé, aux seuls conventions collectives et accords conclus au niveau national.

c) L'organisation des professions de santé

Cet article donnera au Gouvernement les moyens de simplifier l'organisation et le fonctionnement des ordres professionnels des professions de santé (2^o de l'article), harmoniser les régimes de répression des usurpations de titre et d'exercice illégal des professions de santé réglementées (3^o), mais aussi de simplifier les procédures d'enregistrement des psychologues et assistants de service social (10^o), les procédures de remplacement des professionnels de santé (11^o) ainsi que les procédures applicables aux pharmaciens (12^o).

— L'encadrement des ordres professionnels (2^o)

L'objectif de cette habilitation est d'adapter la procédure et la composition des instances disciplinaires compétentes pour les professions de santé, en simplifiant l'exécution de leurs décisions et en aménageant les règles de diffusion des listes des professionnels de santé inscrits aux tableaux.

De telles mesures ont été souvent préconisées par les conseils nationaux de ces instances. Une harmonisation entre les différentes procédures applicables par les différents ordres est ainsi souhaitable. Dans ce cadre, la nécessité de prendre un arrêté pour les sanctions de niveau supérieur au blâme prononcé par l'ordre des pharmaciens, comme c'est le cas dans les autres professions, pourrait être supprimée, ce qui permettrait d'éliminer tout délai entre le prononcé de la sanction et son exécution. Selon la même logique, pourrait utilement être supprimée la transmission des tableaux des ordres des médecins, des chirurgiens-dentistes et des sages-femmes, commandée par l'article L. 4112-1 du code de la santé publique, au

parquet du tribunal de grande instance, transmission qui n'est pas jugée nécessaire par ces derniers, puisque ces informations sont par ailleurs disponibles sur internet ou auprès d'autres services de l'État.

— *La répression de l'usurpation de titre et de l'exercice illégal d'une profession de santé (3°)*

Le 3° de cet article autorise le Gouvernement à harmoniser, pour les professions réglementées du code de la santé publique, les dispositions répressives applicables aux infractions :

— d'usurpation de titre : articles L. 4162-1 et L. 4162-2 pour les titres de médecin, chirurgien-dentiste et sage-femme, article L. 4223-2 pour le titre de pharmacien, article L. 4314-5 pour le titre d'infirmier ou d'infirmière, article L. 4323-5 pour la profession de masseur kinésithérapeute ou la profession de pédicure podologue... ;

— d'exercice illégal : articles L. 4161-1 à L. 4616-5 pour la médecine, l'art dentaire, la profession de sage-femme, article L. 4223-1 pour la pharmacie, article L. 4314-4 pour la profession d'infirmier, article L. 4323-4 pour la profession de masseur kinésithérapeute ou la profession de pédicure podologue...

En outre, il faut rappeler que la loi du 4 mars 2002 précitée, dans son article 75, a introduit des dispositions spécifiques destinées à protéger l'usage professionnel du titre d'ostéopathe ou de chiropracteur, qui est réservé aux personnes titulaires d'un diplôme sanctionnant une formation spécifique à l'ostéopathie ou à la chiropraxie délivrée par un établissement de formation agréé par le ministre chargé de la santé.

Les mesures prises sur le fondement de cette habilitation permettront d'harmoniser les formulations retenues pour assurer la responsabilité pénale des personnes morales, pour prévoir des peines complémentaires pour toutes les professions et pour harmoniser l'échelle des peines.

— *L'enregistrement des psychologues et assistants sociaux (10°)*

L'ordonnance du 4 septembre 2003 précitée a déjà organisé, dans son titre VI, la simplification des procédures d'enregistrement des professionnels de santé et des vétérinaires. Ces procédures concernent également les psychologues et les assistants de service social.

En application de l'article 44 de la loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social, les personnes autorisées à faire usage du titre de psychologue sont tenues, dans le mois qui suit leur entrée en fonctions, de faire enregistrer leur diplôme auprès du représentant de l'État dans le département de leur résidence professionnelle. En cas de transfert de la résidence professionnelle dans un autre département, un nouvel enregistrement est obligatoire. La même obligation s'impose aux personnes qui, après deux ans d'interruption, veulent reprendre l'exercice de leur profession. Dans chaque département, le représentant de l'État dresse annuellement la liste des personnes qui exercent régulièrement cette

profession en indiquant la date et la nature des diplômes ou autorisations dont elles sont effectivement pourvues. Cette liste est tenue à jour et mise à la disposition du public. Elle est publiée une fois par an.

En vertu de l'article L. 411-2 du code de l'action sociale et des familles, les assistants de service social, tout comme les psychologues, sont tenus, dans le mois qui suit leur entrée en fonctions, de faire enregistrer à la préfecture leur diplôme ou autre titre. Tout changement de résidence professionnelle hors des limites du département oblige aussi à un nouvel enregistrement. La même obligation s'impose aux personnes qui, après plus de deux ans d'interruption, veulent reprendre l'exercice de leur profession.

Le 10° du présent article s'inscrit dans la logique de simplification engagée par la loi du 2 juillet 2003 précitée en proposant de simplifier les démarches d'enregistrement concernant les psychologues et les assistants de service social.

— *Le remplacement des professionnels de santé (11°)*

En ce qui concerne les médecins, l'article L. 4131-2 du code de la santé publique, précisé par le décret n° 94-120 du 4 février 1994, dispose que les étudiants en médecine, français ou ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), et inscrits en troisième cycle des études médicales en France peuvent être autorisés à exercer la médecine, soit à titre de remplaçant d'un médecin, soit, en cas d'afflux exceptionnel de population dans une région déterminée, comme adjoint d'un médecin. Ces autorisations sont délivrées par le préfet, après avis favorable du conseil départemental de l'ordre des médecins, et pour une durée limitée ; elles sont renouvelables dans les mêmes conditions. Lorsque les besoins de la santé publique l'exigent, le ministre chargé de la santé peut, pendant un délai déterminé, par arrêté pris, sauf en cas d'extrême urgence, après avis des conseils de l'ordre intéressés, habiliter les préfets à autoriser l'exercice de la médecine par tout ou partie des étudiants ayant validé le deuxième cycle des études médicales.

Un dispositif proche, mais pas identique, est aujourd'hui prévu pour les chirurgiens-dentistes à l'article L. 4141-4 du même code, et pour les sages-femmes à l'article L. 4151-6.

Cet article, dans son 11°, propose, en conséquence, de simplifier les procédures de remplacement des professionnels de santé. Il s'agira, par exemple, de favoriser, dans certaines conditions, le remplacement d'un médecin, d'un chirurgien-dentiste ou d'une sage-femme par un étudiant.

— *L'encadrement de la profession de pharmacien (12°)*

Aujourd'hui, en vertu de l'article L. 5125-4 du code de la santé publique, toute création d'une nouvelle officine de pharmacie, tout transfert d'une officine d'un lieu dans un autre et tout regroupement d'officines sont subordonnés à l'octroi d'une licence délivrée par le préfet. Cette décision est prise par le préfet après avis des syndicats représentatifs de la profession et du conseil régional de l'ordre des pharmaciens. Tout pharmacien se proposant d'exploiter une officine doit en faire la

déclaration préalable à la préfecture où elle est enregistrée. Doivent être jointes à cette déclaration les justifications propres à établir que son auteur remplit les conditions.

En vertu de l'article L. 5125-17 du code précité, le pharmacien doit être propriétaire de l'officine dont il est titulaire. Les pharmaciens sont autorisés à constituer entre eux une société en nom collectif en vue de l'exploitation d'une officine. Ils sont également autorisés à constituer individuellement ou entre eux une SARL en vue de l'exploitation d'une officine, à la condition que cette société ne soit propriétaire que d'une seule officine, quel que soit le nombre de pharmaciens associés, et que la gérance de l'officine soit assurée par un ou plusieurs des pharmaciens associés. Selon qu'ils sont titulaires d'officine, que celle-ci soit sous forme de société ou non, ou qu'ils soient salariés, les pharmaciens peuvent avoir ou non la possibilité d'exercer une autre activité pharmaceutique. Ces différences de droits ne sont pas bien comprises par les pharmaciens.

Cet article permettra, sur le fondement de l'alinéa 12°, de simplifier les procédures relatives à la création et au changement d'exploitant des pharmacies et d'unifier les régimes d'exercice de la profession de pharmaciens. La déclaration préalable d'exploitation d'officine auprès de la préfecture serait supprimée. Ne serait prise en compte que la démarche réalisée auprès de l'ordre, ce dernier ayant la responsabilité de transmettre les informations nécessaires aux agents de l'État et des caisses d'assurance maladie.

d) Les autres mesures

Enfin, le présent article propose de simplifier la classification des boissons et la réglementation des débits de boissons (4° de l'article) et d'unifier la compétence juridictionnelle pour connaître des litiges relatifs à des contaminations, que celles-ci soient antérieures ou postérieures à la création de l'Établissement français du sang (5°).

— La classification des boissons et la réglementation des débits de boissons (4°)

Le 4° de cet article propose de simplifier la classification des boissons, par une réduction du nombre de groupes, et la procédure d'ouverture et de transfert des débits de boissons.

Depuis l'ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000 relative à la partie législative du code de la santé publique, le code des débits de boissons et de lutte contre l'alcoolisme, créé en 1959, a été abrogé et ses dispositions intégrées dans les articles L. 3311-1 à L. 3558-8 du code de la santé publique. Sa partie réglementaire a été abrogée par le décret n° 2003-462 du 21 mai 2003 relatif aux dispositions réglementaires des parties I, II et III du code de la santé publique et intégrée dans les articles R. 3332-1 à R. 3332-3, R. 3335-4 à R. 3335-15, R. 3351-1, R. 3351-2, R. 3352-1 à R. 3352-3, R. 3353-1 à R. 3353-9, R. 3354-1 à R. 3354-21 et R. 3355-1 de ce code.

L'article L. 3321-1 du code précité classe les boissons en cinq groupes : les boissons sans alcool ; les boissons fermentées non distillées ; les vins doux naturels ; les rhums, tafias, alcools provenant de la distillation des vins, cidres, poirés ou fruits, et ne supportant aucune addition d'essence ainsi que les liqueurs édulcorées ; enfin toutes les autres boissons alcooliques. Des régimes différenciés de fabrication et de commerce sont appliqués en fonction de ces groupes. Par ailleurs, le règlement (CEE) n° 1576/89 du Conseil du 29 mai 1989 a établi un statut communautaire des eaux-de-vie et boissons spiritueuses portant sur les dénominations génériques, l'origine, la présentation, l'étiquetage et le contrôle de ces boissons. Deux directives 92/83 et 92/84 du 31 octobre 1992, ont défini, dans le cadre de l'harmonisation des droits d'accises, les boissons alcooliques. La réduction du nombre de groupes et l'harmonisation des définitions avec la réglementation européenne permettra une meilleure application de la législation et un contrôle plus aisé.

La répartition des boissons en groupes détermine la classification des débits en quatre catégories. À chaque groupe correspond une licence, la licence de quatrième catégorie, dite « grande licence » ou « licence de plein exercice » permettant la commercialisation des boissons des quatrième et cinquième groupes. Chaque licence permet de vendre des boissons des groupes inférieurs. Cette classification, outre ses incidences fiscales, entraîne des différences de réglementation quant à l'ouverture des débits et à leurs transferts.

La limitation du nombre des débits et le contrôle de leur ouverture ont toujours constitué pour le législateur les meilleurs outils de lutte contre l'alcoolisme. Après avoir nécessité une autorisation préalable, l'ouverture d'un débit doit désormais être précédée d'une déclaration, tandis que la création de nouveaux débits a été interdite. Ce principe faisant l'objet d'exceptions, les deux règles ne sont pas contradictoires.

Ainsi, l'ouverture de tout nouvel établissement de quatrième catégorie est interdite, sauf lorsqu'il s'agit de débits vendant exclusivement des boissons à emporter, de restaurants où la boisson est servie à l'occasion des repas ou de débits temporaires. Le principe de l'interdiction d'ouverture de débit a été étendu aux débits vendant des boissons de deuxième et troisième catégories. Toutefois, il ne s'applique qu'au-delà d'un certain quota de débits.

Les débits de boissons ne peuvent être ouverts que moyennant une déclaration préalable (document d'ordre administratif) et la possession d'une licence (document d'ordre fiscal). La déclaration se fait à la mairie de situation du débit. Les transferts ou translations donnent lieu à la même formalité, qui doit être effectuée deux mois à l'avance. Le maire doit transmettre copie intégrale de la déclaration au procureur de la République ainsi qu'au préfet dans les trois jours de sa réception. Il incombe au procureur de la République, après examen des pièces du dossier, de procéder à une enquête, de rechercher les infractions éventuelles et d'engager des poursuites pénales. Indépendamment de la déclaration en mairie, tout débitant de boissons doit se pourvoir d'une licence. Ce document, délivré après déclaration à l'administration fiscale et paiement de droits, est un titre fiscal permettant l'exploitation d'un commerce.

Pour éviter la rigidité qui résulterait de l'application stricte de la règle de l'interdiction d'ouverture de débits de boissons et répondre aux nouvelles conditions économiques et sociales sans accroître le nombre des débits, le législateur a autorisé dans certains cas le changement de situation des débits, leur « transfert ». Un débit de quatrième catégorie ne peut faire l'objet d'un transfert lorsqu'il est le seul sur sa commune. Cette opération doit faire l'objet d'une déclaration semblable à celle prévue pour l'ouverture. Elle doit être effectuée deux mois avant le transfert à la mairie du lieu d'accueil.

L'exposé succinct de la réglementation en vigueur montre toute sa complexité et justifie donc sa clarification et sa simplification. Le nombre de groupes de boissons pourrait être réduit de cinq à trois. Par voie de conséquence, la classification des débits devra être revue pour créer trois catégories correspondant à chacune des catégories de boissons. Par ailleurs, serait supprimée la transmission au procureur de la copie intégrale des déclarations d'ouverture ou de transfert des débits.

— *Le contentieux des contaminations (5°)*

Le 5° de cet article vise à unifier la compétence juridictionnelle pour connaître des litiges relatifs à des contaminations, que celles-ci soient antérieures ou postérieures à la création de l'Établissement français du sang.

Aujourd'hui, une personne contaminée par l'hépatite C ou le virus d'immuno-déficience humaine doit s'adresser, selon que la contamination est intervenue avant ou après la création de l'EFS, soit aux juridictions judiciaires, soit aux juridictions administratives.

L'EFS est, comme on l'a vu *supra*, un établissement public de l'État, régi par les articles L. 1222-1 à L. 1222-10 du code de la santé publique. Il est placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé publique. Il a été créé le 1^{er} janvier 2000, en application de la loi du 1^{er} juillet 1998 précitée, en substitution de l'Agence française du sang, créée par la loi du 4 janvier 1993 relative à la sécurité en matière de transfusion sanguine et de médicament. Par ailleurs, en vertu du B de l'article 18 de la loi du 1^{er} juillet 1998, des conventions conclues entre, d'une part, l'établissement et, d'autre part, chaque personne morale concernée fixent les conditions dans lesquelles les droits et obligations, créances et dettes liés à ces activités sont, le cas échéant, transférés à l'établissement, ce qui inclut les anciens établissements de transfusion sanguine.

Cet article pourrait ainsi servir à unifier les contentieux au profit des juridictions administratives, quelle que soit la date de contamination considérée.

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 33**), la Commission a *adopté* l'article 50 ainsi modifié.

CHAPITRE V

Ratification d'ordonnances et habilitation du Gouvernement à procéder à l'adoption et à la rectification de la partie législative de codes

Le présent chapitre procède, d'une part, à la ratification d'ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit et de la loi n° 2001-1 du 3 janvier 2001 portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire, et présente, d'autre part, des mesures tendant à favoriser la codification des règles de droit, qu'il s'agisse d'adapter des codes existants (articles 55, 56, 57 et 59), d'adopter de nouveaux codes (article 56) ou de prolonger une habilitation antérieurement accordée pour modifier un code (article 58).

Dans un souci de lisibilité, le rapporteur propose de prévoir dans un seul article la ratification de l'ensemble des ordonnances prises sur le fondement de la loi du 2 juillet 2003 précitée (article 51). Il propose également de ratifier dans un seul article les ordonnances issues de la loi d'habilitation du 3 janvier 2001 (article 53). Selon la même logique, il conviendrait de distinguer les mesures de codification à droit constant (article 56) et celles qui se feront à droit non constant (article 57). En conséquence les articles 52 et 54 seraient supprimés. Seraient maintenus, par ailleurs, des articles spécifiques pour le droit de la consommation et de la concurrence (article 55), pour le code de l'organisation judiciaire (article 58) et pour le code minier (article 59).

Article 51

Ratification d'ordonnances prises dans le cadre de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003

Pour acquérir une valeur législative et ne plus être contestables devant le juge administratif, les ordonnances prises par le Gouvernement sur le fondement de l'article 38 de la Constitution doivent être ratifiées par le Parlement, soit directement, par un article de loi explicite, soit indirectement, par le biais d'une modification incidente du texte de l'ordonnance. Si cette dernière solution a été admise par le Conseil constitutionnel ⁽¹⁾, elle peut laisser un doute sur la ratification de l'ensemble de l'ordonnance dont il n'est modifié qu'une partie. Il convient donc de préférer une ratification expresse.

C'est dans ce cadre que le présent article procède à la ratification de quatre ordonnances prises en application de la loi du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 72-73 L, 29 février 1972.

MESURES PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 51

1. Ratifier l'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale
2. Ratifier l'ordonnance n° 2003-1067 du 12 novembre 2003 relative à l'élection des membres des chambres de commerce et d'industrie, à la prorogation des mandats des délégués consulaires et modifiant le code de commerce
3. Ratifier l'ordonnance n° 2003-1212 du 18 décembre 2003 modifiant la partie législative du code général des collectivités territoriales
4. Ratifier l'ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs

Ces quatre ordonnances, n° 2003-1067 (élections aux chambres de commerce et d'industrie), n° 2003-1165 (élections politiques), n° 2003-1212 (code général des collectivités territoriales) et n° 2004-164 (publication des lois) ne constituent qu'une partie des vingt et une ordonnances déjà publiées sur le fondement de la loi du 2 juillet 2003 précitée.

C'est pourquoi, au-delà de ces quatre ordonnances et dans un souci de cohérence et de lisibilité, le rapporteur propose de réunir dans un seul article, l'article 51, l'ensemble des ratifications des ordonnances prises sur le fondement de la première loi d'habilitation à simplifier le droit.

1. La ratification des ordonnances n^{os} 2003-1067, 1165, 1212 et 2004-164

Le projet de loi initial, dans le présent article, prévoit la ratification des ordonnances n° 2003-1067 du 12 novembre 2003 relative à l'élection des membres des chambres de commerce et d'industrie, à la prorogation des mandats des délégués consulaires et modifiant le code de commerce, n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale, n° 2003-1212 du 18 décembre 2003 modifiant la partie législative du code général des collectivités territoriales et n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs.

a) L'ordonnance n° 2003-1067 du 12 novembre 2003 relative à l'élection des membres des chambres de commerce et d'industrie, à la prorogation des mandats des délégués consulaires et modifiant le code de commerce

Cette ordonnance a été prise sur le fondement de l'article 19 de la loi du 2 juillet 2003 qui avait prévu de simplifier et harmoniser les modalités d'organisation et de contrôle, ainsi que la procédure contentieuse, applicables aux élections aux chambres de commerce et d'industrie et aux tribunaux de commerce, d'alléger les formalités nécessaires à l'établissement des fichiers électoraux et de permettre la mise en œuvre du vote électronique pour les élections aux chambres de commerce et d'industrie, d'adapter le mode de scrutin et la durée des mandats afin d'alléger les opérations électorales pour la désignation des membres des chambres de commerce et d'industrie, des délégués consulaires et des juges des tribunaux de commerce, de modifier la composition du corps électoral pour les élections aux

chambres de commerce et d'industrie et aux tribunaux de commerce, de simplifier la composition des chambres de commerce et d'industrie et, enfin, de proroger, au plus tard jusqu'au 31 décembre 2004, le mandat des délégués consulaires, des membres des chambres de commerce et d'industrie et des tribunaux de commerce.

Un projet de loi de ratification a été déposé devant le Sénat, le 5 février 2004 ⁽¹⁾. Cette ordonnance doit se lire en même temps que l'ordonnance n° 2004-328 du 15 avril 2004 relative à l'élection des délégués consulaires et des juges des tribunaux de commerce qui la complète utilement.

Les dispositions introduites par cette ordonnance dans les articles L. 713-1 et suivants du code de commerce sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2004 (article 11 de l'ordonnance), à l'exception des articles 9 et 10 relatifs à la prolongation des mandats des délégués et des membres des chambres de commerce qui sont d'application immédiate.

Les modifications du code de commerce proposées concernent l'organisation du scrutin et les modalités de vote, la composition du corps électoral et les règles d'éligibilité. S'y ajoutent des dispositions transitoires. Les dispositions modifiées sont issues de la loi n° 87-550 du 16 juillet 1987 relative aux juridictions commerciales et au mode d'élection des délégués consulaires et des membres des chambres de commerce et d'industrie incorporée au code de commerce.

La nouvelle organisation du corps électoral des chambres de commerce vise, d'abord, à accorder la prépondérance aux personnes qui ont réellement la responsabilité de la gestion d'une entreprise, afin de renforcer ces organismes dans leurs missions de porte-parole des intérêts des acteurs économiques. Comme précédemment, le corps électoral comprend des électeurs à titre personnel et des électeurs par l'intermédiaire d'un représentant, mais la composition de ces deux groupes tient désormais compte des conventions internationales instituant la Communauté européenne et l'EEE (Norvège, Liechtenstein et Islande) (article 3 de l'ordonnance).

Le premier groupe est celui des électeurs à titre personnel. Il est composé des commerçants et des chefs d'entreprise inscrits au répertoire des métiers, les uns et les autres devant être immatriculés au registre du commerce et des sociétés (RCS) dans la circonscription. Il comprend également les conjoints de ces commerçants ou chefs d'entreprise ayant déclaré au registre qu'ils collaborent à l'activité de leur époux sans autre activité professionnelle. Pour le conjoint collaborateur le terme de rémunération est un non sens. La rémunération du conjoint collaborateur n'est pas constitutive de son statut. Il est proposé de supprimer cette mention. En revanche, les capitaines au long cours ou capitaines de la marine marchande, les pilotes lamaneurs, les pilotes de l'aéronautique civile, les membres en exercice et les anciens membres des tribunaux de commerce ou des chambres de commerce perdent la qualité d'électeur au titre de leur activité.

Le second groupe est composé par les représentants des sociétés commerciales, des établissements publics à caractère industriel et commercial dont

(1) *Assemblée nationale, XII^e législature, document n° 1587, 5 mai 2004.*

le siège est situé dans la circonscription ainsi que des sociétés à caractère commercial dont le siège est situé hors du territoire national mais qui disposent dans la circonscription d'un établissement immatriculé au RCS. Sont également électeurs par le biais d'un représentant au titre d'un établissement faisant l'objet dans la circonscription d'une inscription complémentaire ou d'une immatriculation secondaire, les personnes physiques ou morales appartenant à l'un ou l'autre des deux groupes susmentionnés, quelle que soit la circonscription où ces personnes exercent leur propre droit de vote.

En outre, la loi du 16 juillet 1987 précitée énumère les sociétés pouvant désigner des représentants comme électeurs des membres. En sont exclus les types de sociétés créés récemment. Le dispositif proposé reprend la définition des sociétés commerciales au sens de l'article L. 210-1 du code de commerce, ce qui permettra de couvrir tous les types de sociétés existantes et à venir (article premier de l'ordonnance).

Les associés des sociétés en nom collectif (SNC) et des sociétés en commandite sont tous électeurs en raison de leur immatriculation personnelle en tant que commerçant au registre du commerce et des sociétés. Cette situation provoque une sur-représentation des SNC et des sociétés en commandite sur les listes électorales au détriment des autres sociétés. Cette sur-représentation contribue notamment à faire baisser le taux de participation dans certaines circonscriptions. Il est envisagé que les SNC et les sociétés en commandite désignent parmi leurs associés un unique représentant qui sera électeur. Cette mesure ne fait pas obstacle à l'application de l'article L. 713-2 du code précité qui permet à la SNC et à la société en commandite de disposer d'électeurs supplémentaires en raison de l'effectif salarié employé au siège et dans les établissements de la circonscription (article 2 de l'ordonnance).

Les électeurs à titre personnel et les représentants des personnes physiques ou morales doivent être ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'EEE et doivent remplir les conditions fixées par le code électoral à l'exception de la nationalité et ne pas avoir encouru l'une des sanctions ou déchéances mentionnées par ce code. L'ordonnance dispose, dans un souci d'harmonisation, que les électeurs ne doivent pas avoir été condamnés à des peines, déchéances ou sanctions prononcées en vertu des législations des États membres de la Communauté ou de l'EEE qui, si elles avaient été prononcées par une juridiction française, feraient obstacle à l'inscription sur la liste électorale en vertu de l'article L. 713-3 dudit code.

Le droit de vote est exercé par correspondance ou par voie électronique. L'article 6 de l'ordonnance prévoit la possibilité de recourir au vote électronique pour les élections des membres des chambres de commerce et d'industrie (dernier alinéa de l'article L. 713-11 du code de commerce). Le recours au vote électronique est de plus en plus fréquent dans de nombreux pays : le Brésil ou la Belgique lui ont donné une valeur légale ; le Royaume-Uni expérimente, depuis 2002 et pour une durée de trois ans, le vote électronique dans des dizaines de collectivités territoriales. En France, il est déjà autorisé pour les assemblées générales d'actionnaires ⁽¹⁾ et

(1) *Sénat, 2003-2004, document n° 203, 5 février 2004.*

pour les élections des représentants des Français demeurant à l'étranger ⁽¹⁾ et existe *de facto* pour les associations ⁽²⁾. En outre, et ceci mérite d'être souligné, lorsqu'un électeur utilise, au titre de la même qualité, les deux modes de vote, le vote par voie électronique est seul considéré comme valide.

La composition des chambres et les conditions d'éligibilité permettent une meilleure représentativité. Le nombre des membres d'une chambre de commerce et d'industrie est, comme auparavant, déterminé en tenant compte de l'importance du corps électoral mais trois seuils ont été retenus au lieu des deux précédemment fixés. Ce nombre est désormais de vingt-quatre à cinquante membres pour les chambres dont la circonscription compte moins de 30 000 électeurs, de trente-huit à soixante-dix pour celles dont la circonscription comporte 30 000 à 100 000 électeurs et de soixante-quatre à cent pour celles dont la circonscription compte plus de 100 000 électeurs. Le rapporteur n'est pas certain qu'il s'agisse là d'une réelle mesure de simplification (article 4).

L'article L. 713-10 du code précité précise les conditions d'éligibilité des membres des chambres de commerce et d'industrie. Sont éligibles aux fonctions de membre d'une chambre de commerce et d'industrie, les personnes faisant partie de l'un des deux groupes constituant le corps électoral, c'est-à-dire les électeurs à titre personnel et les électeurs inscrits en qualité de représentant d'une personne physique ou morale. Les chambres se trouvent ainsi ouvertes aux ressortissants des États membres de la Communauté ou de l'EEE. Les conditions d'éligibilité sont assouplies : l'âge requis est abaissé de trente à dix-huit ans, comme pour les élections aux chambres de métiers, et les conditions d'immatriculation au RCS et d'exercice de l'activité ramenées de cinq à deux ans (article 5). Enfin, il est créé un II à l'article L. 713-10 qui précise les conditions de démission des membres ne remplissant plus les conditions d'éligibilité.

Les membres des chambres de commerce et d'industrie étaient élus pour six ans et renouvelables par moitié tous les trois ans. La multiplication des consultations électorales entraînait donc, tous les trois ans, des dépenses importantes qui se sont inscrites en 2000 dans une fourchette de 16 000 à 250 000 euros environ en frais directs selon la taille des chambres – hors la chambre de commerce et d'industrie de Paris dont les dépenses se sont élevées, pour l'élection de novembre 2000, à environ 1,5 million d'euros –, auxquelles s'ajoutaient les coûts de permanence effectuée dans les mairies, les préfectures, les sous-préfectures et l'administration centrale. Elle présentait aussi l'inconvénient d'introduire des perturbations lourdes et rapprochées dans le fonctionnement des chambres de commerce et d'industrie. Elle ne permettait pas aux élus de définir une politique à moyen terme pour leur chambre. L'espace des élections, outre les économies qui en résulteraient, ne pourrait que contribuer à un regain d'intérêt pour celles-ci.

Les membres des chambres seront donc élus pour cinq ans, sans renouvellement par moitié, au lieu de six actuellement. Tout membre qui cesse de remplir les conditions d'éligibilité doit présenter sa démission au préfet. S'il ne le

(1) Loi n° 2003-277 du 28 mars 2003 tendant à autoriser le vote par correspondance électronique des Français établis hors de France pour les élections au conseil supérieur des Français de l'étranger.

(2) Une association peut convoquer, tenir et assurer une délibération par internet sous contrôle d'un huissier de justice (tribunal de commerce de Paris, 10 octobre 2001).

fait pas, le préfet le déclare démissionnaire d'office. Cependant, une cessation d'activité inférieure à six mois n'entraîne pas la démission, sauf si elle est la conséquence d'une condamnation à l'une des peines ou déchéances visées à l'article L. 713-3 du code de commerce.

Pour permettre un renouvellement des responsables des établissements publics consulaires, un membre d'une chambre de commerce et d'industrie ou d'une chambre régionale de commerce et d'industrie ne pourra exercer plus de trois mandats de président de cette chambre, quelle que soit la durée effective de ces mandats. Cette disposition ne s'appliquera qu'aux mandats acquis à compter des élections organisées en 2004.

Actuellement, en cas de réduction de plus de la moitié du nombre des membres d'une chambre de commerce et d'industrie, il est procédé à des élections complémentaires dans un délai de six mois à compter du jour où le préfet constate la situation par arrêté. Cette disposition était prévue par l'article 15 du décret n° 91-739 du 18 juillet 1991 relatif aux chambres de commerce et d'industrie, aux chambres régionales de commerce et d'industrie, à l'assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie et aux groupements consulaires.

Le texte propose de procéder au renouvellement de la totalité des sièges de la chambre de commerce et d'industrie en cas de réduction de plus de la moitié du nombre des membres d'une chambre de commerce et d'industrie. Dans la mesure où cette disposition a pour conséquence d'abrèger des mandats électifs, il convient de l'inscrire dans la loi. Le nouveau dispositif précise également les délais dans lesquels peut intervenir un tel renouvellement général. Pour les mêmes raisons, le renouvellement de la totalité des sièges de la chambre de commerce et d'industrie prévu par l'article 16 du décret du 18 juillet 1991 en cas de dissolution de l'assemblée générale d'une chambre de commerce et d'industrie doit également figurer dans la loi (article 7 de l'ordonnance).

Les mandats des délégués consulaires et ceux des membres actuels des chambres venant à échéance en 2003 ont été prorogés jusqu'au 31 décembre 2004 (articles 9 et 10 de l'ordonnance), le temps de préparer les textes d'application des nouvelles dispositions relatives aux élections des délégués consulaires et des membres des chambres de commerce et d'industrie. Les mandats venant à échéance en 2006 prendront fin de façon anticipée le 31 décembre 2004 au plus tard. Le renouvellement des chambres initialement prévu à l'automne 2003 a été reporté au plus tard à la fin 2004.

b) L'ordonnance n° 2003-1165 du 8 décembre 2003 portant simplifications administratives en matière électorale

Cette ordonnance a été prise sur la base des articles 16 à 18 de la loi du 2 juillet 2003, qui autorisaient le Gouvernement à :

— assouplir les conditions d'exercice du vote par procuration ainsi que les critères d'inscription des Français et des Françaises établis hors de France sur la liste électorale d'une commune afin que tout Français établi hors de France puisse exercer ses droits de citoyen ;

— permettre aux ressortissants des États candidats à l'adhésion à l'Union européenne de participer aux élections de 2004 des membres du Parlement européen ;

— simplifier les démarches que doivent accomplir les partis et groupements politiques pour participer à la campagne radiotélévisée des élections législatives, d'harmoniser la procédure de dépôt des candidatures aux élections régies par le code électoral ;

— harmoniser les calendriers des formalités électorales pour les élections régies par le code électoral ;

— unifier la procédure de rattachement des candidats aux élections législatives à un parti politique avec la procédure prévue par la législation sur le financement public des partis politiques ;

— abroger les dispositions exigeant le versement par les candidats d'un cautionnement ;

— aménager les modalités de contrôle des comptes de campagne ;

— modifier les modalités de convocation des électeurs pour les élections municipales et pour les élections législatives ;

— aligner le régime de démission d'office des conseillers généraux, des conseillers régionaux et des conseillers de Corse sur celui des conseillers municipaux.

Un projet de loi de ratification a été déposé devant l'Assemblée nationale, le 3 mars 2004 ⁽¹⁾.

— *Les critères d'inscription sur les listes électorales des Français établis hors de France*

Le titre premier de l'ordonnance élargit les critères d'inscription sur les listes électorales des Français de l'étranger.

Les Français établis hors de France et immatriculés au consulat de France peuvent voter de deux façons. Pour les élections à circonscription unique, c'est-à-dire l'élection présidentielle et les référendums, ils peuvent voter dans un centre de vote établi dans les ambassades et les consulats, sur la liste électorale duquel ils doivent préalablement avoir été inscrits. Le nombre total de Français établis à l'étranger, inscrits dans un centre de vote à l'étranger, s'élève à 385 000 environ en 2002. Pour les autres élections ou s'ils ne sont pas inscrits dans un centre de vote, ils peuvent, sur leur demande, conformément aux articles L. 12 et L. 14 du code électoral, être inscrits sur la liste électorale d'une commune de France avec laquelle ils ont un lien.

(1) Assemblée nationale, XI^e législature, document n° 1483, 3 mars 2004.

Dans ces conditions, pour garantir l'exercice du droit de vote aux Français de l'étranger, il importe de s'assurer que les critères ouvrant droit à l'inscription sur les listes électorales recouvrent l'ensemble des situations des Français vivant à l'étranger. Or, ces critères interdisent encore à certains de nos compatriotes, notamment ceux des communautés expatriées les plus anciennes, de s'inscrire sur une liste. L'unique article de ce titre remplace donc le critère de l'inscription d'un descendant au premier degré par celui de l'inscription d'un parent au troisième degré.

— *Les modalités de contrôle des comptes de campagne*

Le titre II de l'ordonnance aménage les modalités de contrôle des comptes de campagne. Ces aménagements clarifient les démarches à accomplir par les candidats et rationalisent l'organisation et le fonctionnement de la commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CCFP). La législation sur les comptes de campagne, fixée par les articles L. 52-4 à L. 52-18 du code électoral, s'applique à toutes les élections, sauf celles des conseillers généraux et des conseillers municipaux dans les circonscriptions de moins de 9 000 habitants. Les grands principes en sont les suivants :

— les recettes liées à l'élection et les dépenses électorales, c'est-à-dire les dépenses effectuées en vue de l'élection par les candidats autres que les dépenses de propagande (directement prises en charge par l'État), perçues ou engagées pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date où l'élection a été acquise, doivent être retracées dans un compte de campagne ;

— les fonds reçus pendant l'année précédant le premier jour du mois de l'élection et jusqu'à la date où l'élection a été acquise doivent l'être par un mandataire financier, qui est soit une « association de financement électorale », soit un « mandataire financier » (personne physique) ;

— le compte de campagne est examiné, et éventuellement réformé par la CCFP, qui l'approuve ou le rejette ;

— les dépenses électorales sont plafonnées ; le plafond des dépenses électorales est variable selon les élections ;

— elles sont remboursées, après examen par la CCFP, dans la limite de la moitié du plafond de dépenses et du montant des dépenses personnelles du candidat ;

— ce remboursement n'est accordé qu'aux candidats ayant obtenu 5 % des suffrages exprimés au premier tour de scrutin, dont le compte a été approuvé par la CCFP.

L'article 2 de l'ordonnance introduit deux mesures de simplification : il rend obligatoire le recours à un mandataire et il allonge le délai de recueil des fonds pour le financement de la campagne électorale.

En vertu de l'article L. 52-4 du code électoral, un candidat à une élection ne doit recourir à un mandataire, intermédiaire chargé de tenir le compte de campagne, que s'il recueille des fonds pour financer sa campagne. Si c'est le cas, il est alors

obligé de recourir à son mandataire pour engager des dépenses électorales. Ainsi, un candidat ne recueillant aucun fonds n'a pas à ouvrir un compte bancaire ou postal unique, et bien souvent n'utilise pas un compte bancaire dédié spécialement à ses dépenses de campagne. La CCFP doit alors distinguer, dans le compte personnel du candidat, ce qui relève de ses dépenses personnelles et ce qui est imputable à sa campagne électorale, distinction qui s'avère souvent délicate. En conséquence, l'article 2 oblige tous les candidats à désigner un mandataire. Cette obligation n'empêche pas les candidats de régler eux-mêmes certaines menues dépenses. En outre, conformément aux observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives de juin 2002, les candidats doivent déclarer leur mandataire le plus tôt possible.

Ce même article prévoit que le délai de recueil des fonds pour le financement de la campagne électorale court jusqu'à la date où l'élection a été acquise. La jurisprudence du Conseil d'État et du Conseil constitutionnel a interprété de manière libérale ces dispositions en autorisant des versements jusqu'à la date de dépôt du compte, à la condition que ces versements aient fait l'objet d'engagements souscrits antérieurement à l'élection. Dans la pratique, cet assouplissement est apparu comme une source de difficultés pratiques pour les candidats et la Commission, la plupart des dons postérieurs au scrutin faisant l'objet de productions de promesses de dons dont la Commission n'est pas en mesure de vérifier l'exactitude de la date.

En outre, la jurisprudence admet que les fonds émanant des partis politiques et de l'apport personnel du candidat soient versés jusqu'à la date de dépôt du compte, même sans engagements. Rien n'empêche donc une personne physique de faire un don au parti en demandant à celui-ci de reverser la somme correspondante au candidat. L'interdiction des dons postérieurs au scrutin peut être en fait facilement contournée.

L'article 2 autorise donc le versement de fonds jusqu'à la date de dépôt du compte, permettant ainsi de mieux mettre en accord le droit avec les faits. Le I des articles 3 et 4 opèrent des modifications de cohérence. En revanche, la date de l'élection reste la date limite d'engagement des dépenses. Cet article précise enfin que le mandataire doit rembourser au candidat les dépenses payées par ce dernier avant la désignation du mandataire. Les articles 3 (II et III) et 4 (II) prévoient que la dévolution de l'actif net du compte de campagne constaté par la CCFP ne concerne pas l'apport personnel du candidat. Cette disposition n'introduit pas de modification mais inscrit dans le code électoral une pratique administrative fondée sur le souci de ne pas appauvrir le candidat.

L'article 5 précise lui aussi dans le code électoral une pratique jurisprudentielle motivée par la volonté d'éviter que la campagne électorale n'aboutisse à l'enrichissement du candidat. Il précise ainsi que le remboursement des dépenses ne peut excéder le montant de l'apport personnel du candidat.

L'article 6 (I) avance l'heure limite de dépôt des comptes de campagne à 17 heures au lieu de minuit, et remplace le délai de « deux mois » par celui du neuvième vendredi suivant le tour de scrutin où l'élection a été acquise, soit approximativement deux mois après. Le choix d'un jour précis empêche que les

formalités ne doivent être accomplies un samedi ou un dimanche. En outre, le compte sera déposé non plus en préfecture mais directement à la CCFP (I et IV de l'article 6).

En application de l'article L. 52-12 du code électoral, le compte de campagne doit être présenté par un membre de l'ordre des experts-comptables et des comptables agréés. Or, certains candidats indépendants ne réalisent aucune dépense. Ils sont néanmoins soumis à l'obligation de dépôt de compte présenté par un expert-comptable. Ce dernier devant être rémunéré, cette rémunération constitue alors la seule dépense inscrite au compte, ce qui paraît absurde. Dès lors, l'article 6 (II) dispense du visa d'un expert-comptable les comptes ne présentant ni dépenses ni recettes, et le remplace par une attestation sur l'honneur du mandataire du candidat. Enfin, la référence au cautionnement est supprimé (III de l'article 6).

La CCFP comprend neuf membres nommés, pour cinq ans, par décret. Elle peut bénéficier, pour l'accomplissement de ses tâches, de la mise à disposition de fonctionnaires chargés de l'assister et recourir à des experts. Elle peut également demander à des officiers de police judiciaire de procéder à toute investigation qu'elle juge nécessaire pour l'exercice de sa mission. La CCFP a été considérée comme une autorité administrative indépendante par une décision du Conseil constitutionnel du 31 juillet 1991 *Assemblée Nationale, Paris 13^{ème} circonscription*. Le Conseil d'État a, en outre, rangé la CCFP, dans son rapport public de 2001, dans la catégorie des autorités administratives indépendantes « *par détermination jurisprudentielle* ».

L'article 7 accorde ainsi à la CCFP le statut d'autorité administrative indépendante, afin de lui permettre de disposer d'une plus grande souplesse de gestion. Cette plus grande souplesse dans la gestion du personnel et dans le recrutement pour les périodes post-électorales permettrait de raccourcir les délais d'examen des comptes de campagne et donc de rembourser plus rapidement les dépenses électorales.

L'article 8 transfère du préfet à la CCFP la compétence d'arrêter le montant du remboursement forfaitaire. En l'absence de dispositions spécifiques, cette compétence est exercée par le préfet. Or, ce partage des tâches n'est pas pertinent et est source de confusion pour les candidats. En effet, dans la mesure où c'est la CCFP qui approuve ou réforme les comptes de campagne, le préfet n'a pas accès au compte, et se fonde toujours sur les éléments que lui fournit la CCFP pour arrêter le montant du remboursement. En outre, c'est la décision du préfet, et non celle de la CCFP, qui est susceptible d'être déférée devant le juge administratif, alors que le préfet se contente de reprendre la somme résultant de la décision de la CCFP. Dans ces conditions, et conformément aux observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives de juin 2002, cette compétence est transférée à la CCFP, dont les décisions en la matière sont désormais susceptibles d'être contestées devant le juge administratif.

— *Le vote par procuration*

Le titre III de l'ordonnance simplifie le vote par procuration. L'article L. 71 du code électoral définit le champ d'application du vote par procuration et distingue

trois catégories d'électeurs : les électeurs qui établissent que des obligations dûment constatées les placent dans l'impossibilité d'être présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin ; les électeurs appartenant à l'une des catégories énumérées dans la loi et notamment les personnes malades ou handicapées qui, en raison de leur état de santé ou de leur condition physique, sont dans l'impossibilité de se déplacer le jour du scrutin ; enfin, les électeurs qui ont quitté leur résidence habituelle pour prendre des vacances.

Ces électeurs doivent alors fournir à l'autorité chargée de l'établir les justificatifs de nature à emporter sa conviction, ainsi que le rappelle l'article premier du décret n° 76-158 du 12 février 1976 fixant les justifications à produire par les électeurs susceptibles d'être admis à voter par procuration au titre de l'article L. 71 du code électoral. Cette procédure du vote par procuration est donc très encadrée, le législateur ayant considéré qu'elle constitue une dérogation aux principes fondamentaux régissant les conditions d'exercice du droit de vote tels que définis à l'article 3 de la Constitution qui précise que « *le suffrage est toujours universel, égal et secret* ».

Les récents scrutins ont toutefois apporté la preuve des limites de ce dispositif législatif et réglementaire dont les principes datent pour l'essentiel de 1946 et ont été complétés en 1975 à la suite de la suppression du vote par correspondance et partiellement aménagés en 1993. Les différentes autorités chargées d'établir les procurations, c'est-à-dire les juges des tribunaux d'instance, les greffiers en chef de ces tribunaux et les officiers de police judiciaire, ont eu bien souvent une appréciation différente de la nature des justificatifs produits par les électeurs. Par ailleurs, il est parfois difficile, pour certains électeurs, de produire les justificatifs exigés par la loi et le règlement.

Il est dès lors apparu nécessaire de réformer la procédure du vote par procuration. Les principes constitutionnels n'interdisent pas que les catégories d'électeurs bénéficiaires du vote par procuration, de même que les contraintes particulières devant peser sur eux, soient définies en termes généraux. L'exception au suffrage secret, et donc personnel, que constitue le vote par procuration a d'ailleurs pour but de favoriser l'exercice du droit de vote qui est à la base de tout système démocratique. Le législateur peut donc assouplir les règles qui définissent le champ de la procédure du droit de vote par procuration sans s'écarter du respect des principes affirmés à l'article 3 de la Constitution.

L'article 9 de l'ordonnance a modifié l'article L. 71 du code précité afin que puissent voter par procuration l'ensemble des électeurs attestant sur l'honneur qu'il leur est impossible d'être présents dans leur commune d'inscription le jour du scrutin en raison d'obligations professionnelles ou de santé, parce qu'ils sont en vacances ou parce qu'ils résident dans une commune différente de celle où ils sont inscrits sur une liste électorale. Cet assouplissement de l'accès au droit de vote par procuration se traduirait par une simplification de la procédure d'établissement des procurations puisque la production de pièces justificatives serait remplacée par une déclaration sur l'honneur.

Dans le même esprit, la présentation du volet du formulaire de procuration destiné au mandataire ne serait plus obligatoire. En droit, actuellement, le

mandataire ne peut pas voter s'il ne présente pas son volet. Cette procédure est en fait inutile puisque le bureau de vote doit lui-même être en possession du volet adressé à la mairie. Elle est en outre très diversement appliquée selon les scrutins. Lors des deux dernières élections présidentielles, des instructions ont ainsi été données sur proposition du Conseil constitutionnel afin d'accepter le vote des mandataires ne disposant pas de leur volet. Les mouvements sociaux dans les postes ne devaient pas avoir, en effet, pour conséquence de priver de leur droit de vote certains citoyens. Dans la mesure où le volet du mandataire permet à ce dernier de prouver l'existence d'une procuration, il importe toutefois de ne pas le supprimer. Il est en revanche souhaitable de supprimer l'obligation de sa présentation par le mandataire.

— *L'élection des députés*

Le titre IV regroupe les mesures de simplification relatives à l'élection des députés. Les articles 11, 12, 13 et 15 harmonisent la procédure de dépôt des candidatures.

En application de l'article L. 127 du code précité, tout candidat à l'élection législative doit avoir la qualité d'électeur. Toutefois aucune disposition ne lui fait obligation d'apporter la preuve matérielle de cette qualité. Il lui suffit donc, en application de l'article R. 99, d'indiquer la commune sur les listes électorales de laquelle il est inscrit. Les services préfectoraux vérifient alors la réalité de cette inscription. Ce travail, déjà encadré par des délais très stricts, est rendu délicat par l'augmentation du nombre des candidatures et le plus grand nombre de candidats inscrits sur les listes électorales d'un autre département. C'est pourquoi, dans le but d'une plus grande sécurité juridique du processus électoral, les articles 11 et 12 alignent le régime des candidatures aux élections législatives sur celui des élections municipales et cantonales. Il est donc fait obligation aux candidats et à leurs suppléants de joindre les documents permettant de prouver qu'ils ont la qualité d'électeur. En pratique, ils fourniront à l'appui de leur déclaration de candidature une attestation d'inscription sur une liste électorale délivrée par le maire de la commune d'inscription ou une copie certifiée conforme de la décision de justice ordonnant l'inscription de l'intéressé, ou, à défaut, un certificat de nationalité ou la carte nationale d'identité en cours de validité et un bulletin n° 3 du casier judiciaire.

Par ailleurs, l'article L. 157 du code électoral qui prévoit la délivrance d'un reçu provisoire aux candidats en cas de doute sur la recevabilité de la candidature, concerne exclusivement le premier tour. Or, il serait normal que les candidats du second tour dont la candidature est contestée devant le tribunal administratif obtiennent, comme pour le premier tour, un reçu provisoire à titre de garantie de l'enregistrement de leur candidature.

Le jour limite de dépôt des candidatures est fixé au troisième dimanche précédant le premier tour et au mardi de l'entre deux tours, à minuit dans les deux cas. Cette règle génère, pour les services de l'État, une charge de travail supplémentaire sans que plus rien ne la justifie. C'est pourquoi les articles 13 et 15 fixent la date limite des candidatures du premier tour au quatrième vendredi précédant le scrutin à dix-sept heures et celle des candidatures du second tour au mardi de l'entre-deux tours à dix-sept heures. Avancer du dimanche au vendredi le

jour limite de dépôt des candidatures permet en outre aux tribunaux administratifs saisis par les préfets de candidatures litigieuses de se prononcer sur leur recevabilité avant le début de la campagne, toujours fixé au quatrième lundi précédant le scrutin.

Le rapporteur s'interroge sur la différence qui subsiste avec l'heure limite de dépôt des candidatures aux élections sénatoriales, qui est fixée, par l'article L. 301 du même code, à 18 heures.

L'article 14 supprime dans l'article L. 161 du code électoral la référence au versement d'un cautionnement puisque celui-ci a été supprimé par la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative au financement de la vie politique.

L'article 16 simplifie la procédure d'accès à la campagne radiotélévisée. L'article L. 167-1 du code électoral établissant le régime d'accès des partis à la campagne radiotélévisée distingue deux catégories de partis. Les partis représentés par des groupes à l'Assemblée nationale disposent d'une durée d'émission de trois heures, divisée en deux parts égales, l'une étant réservée aux groupes appartenant à la majorité, et l'autre aux groupes de la minorité. Les autres partis désireux de bénéficier, pour leur propagande en vue des élections législatives, des émissions radiodiffusées et télévisées doivent en faire la demande et déposer à cet effet un dossier comportant les déclarations de rattachement d'au moins soixante-quinze candidats au premier tour des élections législatives. Celui-ci est alors examiné par une commission instituée par décret et présidée par un membre du Conseil d'État.

À l'occasion des élections législatives des 9 et 16 juin 2002, la commission a retenu les demandes de douze partis et groupements et a rejeté pour tardiveté les demandes de quatre autres formations. Elle a, dans son rapport, souligné certaines difficultés de mise en œuvre de la réglementation. Des partis ou groupements demandant l'habilitation ont paru gênés par la nécessité de combiner l'obligation de déposer leur demande au plus tard le vingtième jour précédant le premier tour de scrutin avec le fait que le dépôt de la déclaration de candidature doit intervenir au plus tard le vingt et unième jour avant ce premier tour. Ils contestent l'obligation qui leur est faite de présenter une attestation des candidats certifiant leur appartenance par le motif qu'ils ne sont pas encore en possession des récépissés définitifs de dépôt de déclaration de candidature.

Cette argumentation ne peut être retenue d'un point de vue strictement juridique puisque les récépissés définitifs de déclaration de candidature ne sont pas exigés pour la présentation d'une demande de participation à la campagne radiotélévisée ; il n'en reste pas moins que la brièveté des délais ainsi fixés pose problème, notamment pour les partis ou groupements qui dépassent de peu le nombre de candidatures requis pour pouvoir participer à cette campagne. À la date limite du dépôt des demandes auprès de la commission, les candidatures ne sont pas en effet toutes définitives et les délais du déféré préfectoral ne sont pas expirés. En cas de déféré, le caractère définitif de la candidature peut n'être établi que quatre jours après cette date limite. De même la commission pourrait avoir à réexaminer, le seizième jour précédant le scrutin, soit la veille du jour où elle doit elle-même communiquer au conseil supérieur de l'audiovisuel la liste des partis ou groupements habilités, des dossiers pour lesquels l'invalidation de certaines

candidatures par le juge ramènerait le nombre des candidatures présentées par un parti ou groupement en-dessous du minimum requis.

Les formalités à accomplir par les partis et groupements politiques non représentés par des groupes parlementaires et souhaitant bénéficier, pour leur propagande électorale, des temps d'antenne sont donc simplifiées. Ces partis n'auraient plus en effet qu'une seule formalité à effectuer : déposer au ministère de l'intérieur une demande de participation à la campagne radiotélévisée. Il ne leur faudrait donc plus constituer un dossier comportant les attestations de rattachement de soixante-quinze candidats. En effet, l'appartenance à un parti ou un groupement politique serait celle qui a été indiquée par les candidats au moment du dépôt de leur candidature pour l'application de la législation relative à l'aide publique.

La commission précitée habiliterait les partis ayant présenté leur demande en vue de participer à la campagne radiotélévisée, dès lors qu'au moins soixante-quinze candidats ont déclaré s'y rattacher. Ainsi les conditions de fond pour l'admission à la campagne radiotélévisée ne sont pas modifiées mais la procédure est considérablement allégée pour les partis et groupements politiques ainsi que pour les candidats qui auront à déclarer un seul rattachement valant à la fois pour l'aide publique et pour l'accès à la campagne radiotélévisée.

Enfin, l'article 17 de l'ordonnance avance de deux semaines la date de publication du décret de convocation des électeurs afin que celui-ci ait été publié avant que les partis politiques n'aient déposé leur demande d'inscription sur la liste des partis et groupements politiques désireux de bénéficier de la première fraction de l'aide publique. Le premier tour des élections législatives ayant désormais lieu le septième dimanche suivant la publication du décret de convocation des électeurs, les dispositions de l'article 12 de la Constitution selon lesquelles « *les élections générales ont lieu vingt jours au moins et quarante jours au plus après la dissolution* » ne peuvent pas être respectées. Toutefois, le Conseil d'État, dans la décision de section du 23 avril 1997 *Mme Richard*, a jugé que « *l'article L. 173 du code précité s'applique sous réserve de la mise en œuvre de l'article 12 de la Constitution* ». En cas de dissolution, les opérations électorales seront effectuées dans un calendrier resserré, sans se conformer à l'article L. 173 du code électoral, de façon à ce que l'article 12 de la Constitution soit respecté.

— *L'élection des conseillers généraux*

Le titre V regroupe les mesures de simplification relatives à l'élection des conseillers généraux. Les articles 18 et 19 alignent, sur le régime applicable aux conseillers municipaux, le régime de la démission d'office des conseillers généraux devenus inéligibles ou étant demeurés dans une situation d'incompatibilité à l'expiration des délais d'option. Ils substituent donc au président du conseil général le préfet et mentionnent quelles sont les voies de recours. L'article L. 214 du code précité précise les modalités d'encaissement du cautionnement versé par les candidats aux élections cantonales. Le cautionnement ayant été supprimé par la loi n° 95-65 du 19 janvier 1995, cet article n'a plus lieu d'être. Il est donc abrogé par l'article 20.

— *L'élection des conseillers municipaux*

Le titre VI regroupe les mesures de simplification relatives à l'élection des conseillers municipaux. La date des élections municipales est arrêtée par décret pris en Conseil des ministres, en application de l'article L. 227 du code précité, tandis que les électeurs sont convoqués par arrêté des préfets en vertu de l'article L. 247 du même code. Pour les autres élections, un seul et même texte, le décret pris en Conseil des ministres, fixe la date des élections et convoque les électeurs. Les articles 21 et 23 de l'ordonnance adaptent ces dispositions aux élections municipales.

En outre, l'article L. 245 du code précité précise les modalités d'encaissement du cautionnement versé par les candidats aux élections municipales. Comme pour les élections cantonales, cet article n'a plus lieu d'être. Il est donc abrogé par l'article 22. L'article 24 aligne sur celui des élections cantonales partielles le délai de convocation des électeurs pour les élections municipales partielles. Actuellement de deux mois, il est donc augmenté à trois mois. Cette modification harmonise les calendriers des opérations électorales des élections partielles.

L'article 25 précise que les déclarations de candidatures aux élections municipales dans les communes de plus de 3 500 habitants doivent répondre aux conditions fixées par l'article L.O. 265-1. L'absence de ce renvoi avait, en effet, rendu impossible lors des élections municipales de 2001 le contrôle par les préfets de la mention, sur les listes, de la nationalité en face des candidats ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France.

L'article 26 avance à dix-sept heures au lieu de minuit l'heure de dépôt des candidatures pour le premier et le second tour des élections municipales, à l'instar de ce qui est fait ci-dessus pour les élections législatives.

— *Le régime de démission d'office des conseillers régionaux*

Le titre VII de l'ordonnance aligne le régime de démission d'office des conseillers régionaux sur celui des conseillers municipaux. Ses articles 27, 28 et 29 renforcent les garanties accordées aux élus dans le cadre de certaines procédures de démission d'office. Ils ont, en effet, pour objet d'indiquer les voies de recours à l'encontre des arrêtés par lesquels les préfets de région prononcent la démission d'office de conseillers régionaux devenus inéligibles ou étant demeurés dans une situation d'incompatibilité à l'expiration des délais d'option. Le régime des conseillers régionaux est ainsi aligné sur celui des conseillers municipaux.

— *Le rattachement à un parti politique des candidats aux élections législatives*

Le titre VIII unifie la procédure de rattachement des candidats aux élections législatives à un parti politique avec la procédure prévue par la législation sur le financement public des partis politiques.

Une partie de l'aide publique que l'État verse aux partis politiques est réservée à ceux qui ont présenté, lors du plus récent renouvellement général de l'Assemblée nationale, des candidats ayant obtenu chacun au moins 1 % des

suffrages exprimés dans au moins cinquante circonscriptions. Sa répartition s'effectue alors entre les partis proportionnellement au nombre des suffrages obtenus au premier tour des élections législatives de référence par les candidats s'y rattachant.

Or, la procédure de déclaration par les candidats du parti auquel ils se rattachent était insatisfaisante. Bien souvent les candidats ne savaient pas quelle était la structure juridique qu'il leur fallait déclarer. Quand ils le savaient, ils la désignaient sous des appellations très diverses, de sorte qu'il était ensuite difficile de procéder au regroupement des candidats par parti politique afin d'apprécier le droit de chacun d'eux à bénéficier de l'aide publique.

L'article 30 de l'ordonnance rationalise la procédure de rattachement : les partis ou groupements politiques désireux de bénéficier de l'aide publique sont invités à déposer une demande au ministère de l'intérieur au plus tard à 17 heures le sixième vendredi précédant le jour du scrutin. Le ministre de l'intérieur en établit la liste et la publie au *Journal officiel* au plus tard le cinquième vendredi précédant le jour du scrutin. Les candidats peuvent donc en prendre connaissance préalablement au dépôt de leur déclaration de candidature qui doit intervenir, pour le premier tour, entre le quatrième lundi précédant le scrutin et le quatrième vendredi avant 17 heures.

— *La participation des ressortissants des nouveaux États membres de l'Union européens aux prochaines élections des représentants au Parlement européen*

Le titre IX permet aux ressortissants des nouveaux États membres de l'Union européenne de participer aux élections des représentants au Parlement européen du 13 juin 2004. L'élection des membres du Parlement européen prévue le 13 juin 2004 se déroulera dans une Union comptant vingt-cinq membres, dont les dix nouveaux États membres : Chypre, Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovénie et République tchèque.

Tout citoyen de l'Union a le droit de vote et d'éligibilité aux élections au Parlement européen dans l'État membre où il réside, dans les mêmes conditions que les ressortissants de cet État. Ce droit est consacré à l'article 19 du traité instituant la Communauté européenne. Les ressortissants des États candidats doivent donc participer aux opérations électorales de la même façon que les ressortissants communautaires et les citoyens français.

Or, le traité d'adhésion à l'Union européenne des dix États candidats n'est entré en vigueur que le 1^{er} mai 2004, après sa ratification par les parties au traité et le dépôt des instruments de ratification. Les ressortissants de ces États ne sont donc devenus des ressortissants communautaires qu'au 1^{er} mai 2004, soit bien après la clôture du dépôt de demandes d'inscription sur les listes électorales.

Les articles 31 à 35 de l'ordonnance ont donc prévu des dispositions législatives dérogeant aux modalités d'inscription sur les listes électorales, pour permettre aux ressortissants des États candidats de s'inscrire sur les listes électorales après le 1^{er} mai 2004. Sous réserve qu'ils remplissent les mêmes conditions que

celles exigées des ressortissants communautaires, ils ont pu déposer une demande d'inscription sur les listes électorales jusqu'au 15 avril 2004.

Les commissions administratives de révision des listes électorales devaient inscrire les ressortissants, désormais communautaires, du 3 au 7 mai 2004. Les dispositions relatives aux recours, à l'inscription en-dehors des périodes de révision, au contrôle des inscriptions sur les listes électorales et aux cartes électorales applicables aux ressortissants communautaires leur sont également applicables.

c) L'ordonnance n° 2003-1212 du 18 décembre 2003 modifiant la partie législative du code général des collectivités territoriales

Cette ordonnance a été autorisée par les articles 32 (2°) et 35 (1°) de la loi du 2 juillet 2003 précitée, qui a habilité le Gouvernement à prendre, dans les six mois de la publication de la loi, des mesures de codification du code général des collectivités territoriales, afin d'inclure les dispositions de nature législative qui n'ont pas été codifiées et de remédier aux éventuelles erreurs ou insuffisances de codification. Un projet de loi de ratification a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 10 mars 2004 ⁽¹⁾.

Depuis le 21 février 1996, date de la publication de loi n° 96-142 relative à la partie législative du code général des collectivités territoriales, le code a connu de nombreuses évolutions tant au niveau de son contenu – puisqu'à ce jour, plus de quatre-vingts lois sont venues le modifier – qu'au niveau de l'environnement législatif dans lequel il s'insère en faisant référence à de nombreux textes qui ont, eux aussi, connu de nombreuses modifications, en particulier celles intervenues en 2000 avec le programme de codification par ordonnances.

Cette ordonnance a consolidé le droit positif en effectuant, à droit constant, la mise à jour des textes cités dans les articles de la partie législative du code, en particulier ceux qui ont été codifiés dans les nouveaux codes, et en corrigeant des erreurs matérielles de codification.

d) L'ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs

Prise sur le fondement de l'article 4 de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003, qui a autorisé le Gouvernement à simplifier et harmoniser les règles relatives aux conditions d'entrée en vigueur des lois, ordonnances, décrets et actes administratifs, ainsi que les modalités selon lesquelles ces textes sont publiés et portés à la connaissance du public, en prenant en compte les possibilités offertes par les technologies de l'information et de la communication. Inspirée par l'étude du Conseil d'État de 2001 intitulée *Publication et entrée en vigueur des lois et de certains actes administratifs*, cette ordonnance simplifie et clarifie le régime de publication des lois et de certains actes administratifs. Elle est entrée elle-même en vigueur le 1^{er} juin 2004.

Selon la nouvelle rédaction de l'article premier du code civil, « *les lois et, lorsqu'ils sont publiés au Journal officiel de la République française, les actes*

(1) Assemblée nationale, XI^e législature, document n° 1500, 10 mars 2004.

administratifs entrent en vigueur à la date qu'ils fixent ou, à défaut, le lendemain de leur publication. Toutefois, l'entrée en vigueur de celles de leurs dispositions dont l'exécution nécessite des mesures d'application est reportée à la date d'entrée en vigueur de ces mesures. » Cependant, « *en cas d'urgence, entrent en vigueur dès leur publication les lois dont le décret de promulgation le prescrit et les actes administratifs pour lesquels le Gouvernement l'ordonne par une disposition spéciale* ». Il est ainsi mis fin à la règle édictée par le décret du 5 novembre 1870 en vertu de laquelle la loi ne devient obligatoire qu'à l'expiration d'un jour franc suivant, pour Paris, la date de publication du texte au *Journal officiel*, et, pour les autres lieux, la date d'arrivée du *Journal officiel* au chef-lieu de l'arrondissement du département d'outre-mer ou dans les collectivités territoriales de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.

L'article 4 de la loi du 2 juillet 2003 prévoyait, en outre, que le Gouvernement devait définir par ordonnance « *les modalités selon lesquelles ces textes sont publiés et portés à la connaissance du public, en prenant en compte les possibilités offertes par les technologies de l'information et de la communication* ». Ainsi, seront publiés au *Journal officiel*, mis à la disposition du public sous forme électronique de manière permanente et gratuite⁽¹⁾, les lois, les ordonnances, les décrets et, lorsqu'une loi ou un décret le prévoit, les autres actes administratifs. Cette publication est assurée, le même jour, dans des conditions de nature à garantir leur authenticité, sur papier et sous forme électronique.

En ce qui concerne les actes individuels, un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CNIL, doit définir les actes, notamment relatifs à l'état et à la nationalité des personnes, qui, en l'état des techniques disponibles, ne doivent pas faire l'objet d'une publication sous forme électronique. Il faut rappeler que le 29 novembre 2001, la CNIL a émis une recommandation portant sur la diffusion de la jurisprudence sur l'internet et a invité les diffuseurs à « anonymiser » les décisions publiées gratuitement. Elle a également invité le Gouvernement à ne pas diffuser par voie électronique certains actes nominatifs, tels que les décrets portant naturalisation, réintégration dans la nationalité française, mention d'enfant mineur bénéficiant de l'effet collectif attaché à l'acquisition de la nationalité française pour les parents et francisation des noms et prénoms, ou les décrets portant changement de nom et les arrêts de la Cour de discipline budgétaire et financière.

Un décret en Conseil d'État doit également définir les catégories d'actes administratifs dont, eu égard à leur nature, à leur portée, et aux personnes auxquelles ils s'appliquent, la publication au *Journal officiel* sous forme électronique suffit à assurer l'entrée en vigueur. Pourraient ainsi faire l'objet d'une telle dématérialisation les actes dont la publication a pour seul objet de faire courir le délai à l'égard des tiers et qui concernent une catégorie de personnes dont l'équipement informatique leur donne accès à internet.

Parallèlement, l'ordonnance, dans son article 6, abroge une série de textes devenus obsolètes : la loi du 12 vendémiaire an IV qui détermine un mode pour l'envoi et la publication des lois, l'ordonnance royale du 27 novembre 1816

(1) Sur le site « Légifrance », dont l'ouverture a été permise par la consécration de la diffusion de certaines données juridiques en service public par un décret du 7 août 2002.

concernant la promulgation des lois et ordonnances, l'ordonnance royale du 18 janvier 1817 additionnelle à celle du 27 novembre 1816 concernant la publication des lois et ordonnances, le décret du 5 novembre 1870 relatif à la publication des lois et des décrets et la loi du 19 avril 1930 substituant l'insertion au *Journal officiel* à l'insertion au *Bulletin des lois* dans tous les cas où elle est prévue par les textes législatifs et réglementaires et supprimant le *Bulletin des lois*.

2. La ratification des autres ordonnances prises sur le fondement de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003

Le rapporteur estime qu'il conviendrait de réunir dans cet article la ratification de l'ensemble des ordonnances prises sur le fondement de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003, c'est-à-dire à la fois celles visées par le présent projet de loi, dans ses articles 52 et 53, mais aussi celles qui ont été publiées depuis le dépôt du projet ou qui n'y figurent pas.

Parmi les premières, on trouve :

— l'ordonnance n° 2003-719 du 1^{er} août 2003 relative à la simplification de la validation du permis de chasser (article 52) ;

— l'ordonnance n° 2003-902 du 19 septembre 2003 portant suppression de procédures administratives de concertation applicables à certains projets de travaux, d'aménagements et d'ouvrages de l'État et de ses établissements publics ainsi que des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics en relevant (article 52) ;

— l'ordonnance n° 2003-1059 du 6 novembre 2003 relative aux mesures de simplification pour les emplois du spectacle et modifiant le code du travail (article 53) ;

— l'ordonnance n° 2003-1187 du 11 décembre 2003 modifiant la partie législative du code rural (article 52) ;

— l'ordonnance n° 2003-1188 du 11 décembre 2003 relative à certaines modalités d'adjudication du droit de chasse (article 52) ;

— l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs (article 53).

Parmi les secondes, on trouve :

— l'ordonnance n° 2003-850 du 4 septembre 2003 portant simplification de l'organisation et du fonctionnement du système de santé ainsi que des procédures de création d'établissements ou de services sociaux ou médico-sociaux soumis à autorisation : la ratification de cette ordonnance est prévue par le V de l'article 3 du projet de loi relatif à la politique de santé publique adoptée par l'Assemblée en deuxième lecture le 8 avril 2004 ;

— l'ordonnance n° 2003-1216 du 18 décembre 2003 portant suppression de l'affirmation des procès-verbaux ;

— l'ordonnance n° 2003-1235 du 22 décembre 2003 relative à des mesures de simplification en matière fiscale et supprimant le droit de timbre devant les juridictions administratives ;

— l'ordonnance n° 2004-141 du 12 février 2004 portant simplification des élections à la MSA ;

— l'ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004 relative à la partie législative du code du patrimoine ;

— l'ordonnance n° 2004-274 du 25 mars 2004 portant simplification du droit et des formalités pour les entreprises ;

— l'ordonnance n° 2004-279 du 25 mars 2004 portant simplification et adaptation des conditions d'exercice de certaines activités professionnelles ;

— l'ordonnance n° 2004-280 du 25 mars 2004 relative aux simplifications en matière d'enquêtes statistiques ;

— l'ordonnance n° 2004-281 du 25 mars 2004 relative à des mesures de simplification en matière fiscale ;

— l'ordonnance n° 2004-328 du 15 avril 2004 relative à l'élection des délégués consulaires et des juges des tribunaux de commerce ;

— l'ordonnance n° 2004-329 du 15 avril 2004 allégeant les formalités applicables à certaines prestations sociales.

Le rapporteur vous propose d'examiner ces ordonnances dans l'ordre de leur publication.

a) L'ordonnance n° 2003-719 du 1^{er} août 2003 relative à la simplification de la validation du permis de chasser

Cette ordonnance a été préparée sur le fondement du 1° de l'article 13 de la loi du 2 juillet 2003 qui autorisait le Gouvernement à alléger la procédure de validation annuelle du permis de chasser et à permettre, le cas échéant, l'obtention de cette validation auprès des fédérations départementales des chasseurs. Un projet de loi de ratification a été déposé devant l'Assemblée nationale le 29 octobre 2003⁽¹⁾. Cette ordonnance a été complétée par le décret d'application n° 2003-855 du 5 septembre 2003 relatif à la validation du permis de chasser et l'arrêté du 28 octobre 2003 relatif aux modalités de constat du paiement des droits et redevances lors de la validation du permis de chasser.

L'article L. 421-5 du code de l'environnement précise désormais que les fédérations départementales des chasseurs peuvent apporter leur concours à la

(1) Assemblée nationale, XI^e législature, document n° 1167, 29 octobre 2003.

validation du permis de chasser. L'article L. 423-12 du même code, dans sa nouvelle rédaction issue de l'article 2 de l'ordonnance, assimile le paiement de l'une des redevances cynégétiques et du droit de timbre à la validation du permis de chasser, alors qu'auparavant cette validation faisait l'objet d'une décision de l'autorité administrative. La perception des redevances cynégétiques est effectuée désormais par un comptable du Trésor ou un régisseur de recettes de l'État placé auprès des fédérations départementales en vertu de l'article L. 423-211 du code précité (article 4 de l'ordonnance).

Dans le sens de l'allégement de cette procédure de validation du permis de chasser, l'article 3 de l'ordonnance, modifiant l'article L. 423-16 du code précité, dispense le chasseur de la présentation d'une attestation d'assurance contre le risque d'accident de chasse, l'obligation d'assurance étant néanmoins maintenue. Enfin, est abrogé l'article L. 423-14, qui prévoyait la perception, pour la validation du permis de chasser, d'un droit de timbre annuel au profit de l'État, conformément à l'article 964 du code général des impôts ainsi que d'une taxe annuelle de 22 francs au profit de la commune où la demande de validation a été présentée.

b) L'ordonnance n° 2003-902 du 19 septembre 2003 portant suppression de procédures administratives de concertation applicables à certains projets de travaux, d'aménagements et d'ouvrages de l'État et de ses établissements publics ainsi que des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics en relevant

Cette ordonnance a été prise sur le fondement de l'article 9 de la loi du 2 juillet 2003, qui habilitait le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures de simplification des procédures de concertation administratives relatives aux travaux d'aménagement de l'État, des collectivités territoriales ou des établissements publics, pour favoriser la déconcentration des décisions et abrégier les délais d'instruction. Un projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 26 novembre 2003 ⁽¹⁾.

La suppression de la procédure régie par l'instruction mixte à l'échelon central (IMEC) répond aux recommandations faites par de nombreuses instances. Ainsi, le Conseil d'État, dans ses rapports publics de 1999 et 2000, invitait le Gouvernement à mettre le plus rapidement possible un terme à cette procédure qui, détournée de son objet initial, n'était pas adaptée à l'organisation d'une véritable coordination interministérielle préalable à l'enquête publique d'un projet ⁽²⁾. Le décret n° 2002-1205 du 18 décembre 2003 portant abrogation des décrets d'application de la loi n° 52-1265 du 29 novembre 1952 sur les travaux mixtes est venu parachever la suppression de cette procédure trop lourde.

L'exemple de l'IMEC montrait qu'une instruction réalisée au niveau du département pouvait être remise en cause sur le fondement de cette instruction mixte qui impose un réexamen du dossier par l'ensemble des administrations centrales, alors même que les pouvoirs publics ont pu parvenir à un accord au niveau local. Par

(1) Assemblée nationale, XI^e législature, document n° 1251, 26 novembre 2003.

(2) Voir, par exemple, Conseil d'État, Rapport public 2000, Paris, La documentation française, Études et documents du Conseil d'État n° 51, 2000, page 110.

ailleurs, de grands projets d'aménagement ont été retardés par le seul fait qu'aucun délai n'était prévu pour que les services ministériels intéressés fassent connaître leurs informations et parviennent à un accord.

La loi du 29 novembre 1952 précitée sur les travaux mixtes, qui avait créé cette procédure, a été entièrement abrogée par l'article 137 de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, abrogation qui a pris effet le 28 février 2003 ⁽¹⁾. En remplacement, la loi du 27 février 2002, dans son article 136, disposait que les projets de travaux d'aménagements ou d'ouvrages de l'État et de ses établissements publics dépassant un seuil financier ou répondant à des critères physiques ou géographiques fixés par décret en Conseil d'État, faisaient l'objet d'une concertation entre l'État et l'ensemble des collectivités territoriales concernées financièrement, physiquement ou géographiquement par ces projets, tandis qu'une concertation inter-administrative portant sur les projets de l'État et de ses établissements publics visait la conciliation avec le projet de l'ensemble des intérêts publics, civils ou militaires dont l'État a la charge, enfermant ces procédures de concertation dans un délai de six mois. L'enquête publique ne pouvait être ouverte avant leur conclusion. Malgré ces progrès, la procédure instituée se surajoutait à nombre d'autres procédures de concertation.

Pour mettre fin à cette lourdeur inutile, l'ordonnance du 19 septembre 2003 a abrogé le titre III du livre III de la première partie du code général des collectivités territoriales relatif à la concertation entre l'État et les collectivités territoriales (articles L. 1331-1 à L. 1331-3) ainsi que l'article 136 de la loi du 27 février 2002 précitée.

Mais l'entrée en vigueur de cette mesure d'abrogation de la loi de 1952, le 28 février 2003, a ouvert une période d'incertitude juridique sur le champ d'application et le contenu de l'instruction mixte. Cette situation a amené les maîtres d'ouvrage à suivre des procédures diverses. Il serait préjudiciable que le délai mis pour régler cette situation ait pour effet d'entraîner l'annulation, pour vice de forme, de procédures ou de projets déclarés d'utilité publique. Il est donc proposé de valider les décisions administratives relatives à la réalisation de projets pour lesquels une enquête publique a été ouverte après le 27 février 2003 et avant le 21 septembre 2003 en tant que leur légalité serait contestée sur le fondement de la méconnaissance de ces procédures. Cette validation ne saurait concerner des décisions passées en force de chose jugée. Ainsi, l'ordonnance du 19 septembre 2003 pourrait être complétée en ce sens, comme le propose le rapporteur (**amendement n° 34**).

c) L'ordonnance n° 2003-1059 du 6 novembre 2003 relative aux mesures de simplification pour les emplois du spectacle et modifiant le code du travail (article 53)

L'ordonnance du 6 novembre 2003 a été prise sur le fondement des articles 2 et 24 de la loi du 2 juillet 2003, qui a habilité le Gouvernement à simplifier les procédures administratives non contentieuses, à réformer le guichet unique pour le spectacle occasionnel institué par la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier et à améliorer les informations

(1) L'article 137 de la loi du 27 février 2002 précitée prévoyait que l'abrogation prenne effet à une date fixée par décret en Conseil d'État et au plus tard un an après la publication de la présente loi.

transmises aux institutions visées à l'article L. 351-21 du code du travail, relatives à la vérification des obligations qui pèsent sur les employeurs des professions de la production cinématographique, de l'audiovisuel ou du spectacle, et à la vérification des droits des salariés relevant de ces professions au revenu de remplacement prévu à l'article L. 351-2 du même code. Un projet de loi de ratification a été déposé sur le bureau du Sénat le 28 janvier 2004 ⁽¹⁾.

La procédure de déclaration unique et simplifiée et de recouvrement des cotisations sociales gérée par l'UNEDIC, l'organisme habilité par l'État à faire fonctionner le guichet unique pour le spectacle occasionnel (GUSO), est rendue obligatoire par cette ordonnance, complétée par le décret n° 2003-1371 du 31 décembre 2003 relatif à la procédure unique applicable aux déclarations et au versement des cotisations et contributions sociales afférentes à l'emploi d'artistes, d'ouvriers et de techniciens du spectacle vivant et modifiant le code du travail. L'ordonnance a ainsi complété le titre II du livre VI de ce code par un article L. 620-9.

D'abord, le champ d'application des employeurs est élargi. Il recouvre dorénavant, selon le I de l'article L. 620-9 du code précité, « *les groupements d'artistes, mentionnés à l'article 10 de l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945 modifiée relative aux spectacles, soit les groupements d'artistes amateurs bénévoles faisant appel six fois par an au plus à un ou plusieurs artistes du spectacle percevant une rémunération* » et les « *personnes physiques ou morales, publiques ou privées, qui n'ont pour activité principale ou pour objet ni l'exploitation de lieux de spectacles, de parcs de loisirs ou d'attraction, ni la production ou la diffusion de spectacles* ». Le recours à la déclaration unique et simplifiée est rendu obligatoire pour les professions concernées.

Ensuite, l'accomplissement de cette formalité par l'employeur le libère de toutes ses obligations déclaratives et contributives à l'égard des organismes partenaires du GUSO, soit l'URSSAF, la nouvelle caisse de retraite complémentaire de l'audiovisuel, de la communication, de la presse et du spectacle AUDIENS, la caisse des congés spectacles (CGSS), les associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC), le fonds d'assurance formation des activités du spectacle vivant, du cinéma, de l'audiovisuel, de la publicité et des loisirs (AFDAS), ainsi que le centre médical de la bourse (CMB) pour la médecine du travail. Cette formalité libère également l'employeur à l'égard du salarié, la remise à celui-ci d'un exemplaire de la déclaration unique et simplifiée permettant à l'employeur de satisfaire aux obligations prévues par les articles L. 122-3-1 (contrat de travail à durée déterminée écrit) et L. 122-16 du code du travail (certificat de travail). Enfin, l'article L. 620-9 prévoit que l'organisme habilité délivre au salarié une attestation mensuelle d'emploi qui se substitue à la remise du bulletin de paie prévue à l'article L. 143-3 du code du travail.

L'article L. 620-9 prévoit également, outre un imprimé appelé « Déclaration unique et simplifiée », la possibilité pour l'employeur d'effectuer sa déclaration unique et simplifiée sous forme électronique.

(1) Sénat, session ordinaire de 2003-2004, document n° 181, 28 janvier 2004.

L'ensemble des cotisations et contributions est recouvré par l'organisme habilité, à savoir l'UNEDIC, selon les règles et sous les garanties et sanctions applicables au recouvrement des contributions mentionnées à l'article L. 351-3-1 du code du travail, soit les contributions d'assurance chômage, sous les réserves suivantes : le versement des cotisations et contributions est exigible au plus tard le quinzième jour suivant le terme du contrat de travail ; une majoration de retard de 6 % du montant des cotisations et contributions est appliquée si cette date d'exigibilité n'a pas été respectée. Cette majoration de retard est augmentée de 1 % du montant des cotisations et contributions dues par mois ou fraction de mois écoulé, après l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la date limite d'exigibilité des cotisations. Le directeur de l'organisme habilité est investi par l'ordonnance du pouvoir de délivrer des contraintes à l'encontre des employeurs débiteurs, au nom de l'ensemble des organismes partenaires.

Le directeur de l'organisme habilité peut également, à la demande de l'employeur et après règlement intégral des cotisations salariales, accorder des délais de paiement jusqu'à concurrence de douze mois, pour le règlement des cotisations patronales, des pénalités et des majorations de retard. Ce délai doit être assorti de garanties du débiteur qui sont appréciées par le directeur de l'organisme habilité.

d) L'ordonnance n° 2003-1187 du 11 décembre 2003 modifiant la partie législative du code rural (article 52)

L'ordonnance du 11 décembre 2003 a été préparée sur le fondement de l'article 32 de la loi du 2 juillet 2003 qui a autorisé le Gouvernement à modifier le code rural pour y inclure les dispositions de nature législative qui n'ont pas été codifiées et pour remédier aux éventuelles erreurs ou insuffisances de codification. Un projet de loi de ratification a été déposé devant l'Assemblée nationale le 3 mars 2004 ⁽¹⁾.

Cette ordonnance est composée de cinq articles, le premier modifiant un certain nombre de dispositions du code rural, le deuxième abrogeant des articles du code rural ancien, le troisième abrogeant un article de la loi du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt précitée, le quatrième étant relatif aux conditions d'application de l'ordonnance à Mayotte et en Nouvelle-Calédonie et le cinquième étant l'article d'exécution.

Le I de l'article premier de l'ordonnance remédie à une erreur de codification introduite par la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001 qui a créé un doublon de l'article L. 126-8 du code rural. Afin de lever toute ambiguïté, il est proposé de repréciser les dispositions des articles L. 126-7 et L. 126-8 du même code et de créer un article L. 126-9 nouveau.

Le II de cet article premier corrige une erreur née à l'occasion de la codification du livre II du code rural par l'ordonnance n° 2000-550 du 15 juin 2000. Ainsi, une référence erronée au chapitre II du titre V du livre VI intitulé « Production de semences des animaux domestiques » a été introduite à l'article L. 921-4, devenu L. 221-4 par l'intervention de l'ordonnance du

(1) Assemblée nationale, XI^e législature, document n° 1482, 3 mars 2004.

18 septembre 2000, en lieu et place d'une référence au chapitre III du titre V du livre VI intitulé « L'organisation de l'élevage ».

Le III corrige une erreur née à l'occasion de la codification du livre II du code rural par l'ordonnance du 15 juin 2000 précitée. À l'article L. 923-2, devenu article L. 223-2, des références erronées aux articles L. 221-2 et L. 221-3 ont été introduites en lieu et place de références aux articles L. 221-1 et L. 221-2. Au IV, des renvois à un article qui n'existe plus sont supprimés. En effet, l'ordonnance du 15 juin 2000, en codifiant le livre IX du code rural partie législative a introduit des renvois dans certains articles à un article L. 927-4, devenu L. 227-4 après l'intervention de l'ordonnance du 18 septembre 2000, et qui n'existait pas en fait dans l'ordonnance du 15 juin 2000.

Le V corrige une insuffisance de transposition de la directive 96/22/CE du Conseil du 29 avril 1996. La rédaction de l'article L. 234-2 est harmonisée en conséquence. Celle-ci concerne l'interdiction d'utilisation de certaines substances dans les spéculations animales. Lors de la transposition, les dispositions relatives à l'interdiction de détention de ces substances n'ont pas été transposées. Au VI, les références à certaines dispositions de l'article L. 234-2 du code rural dans l'article L. 234-3 sont corrigées pour prendre en compte l'intervention de l'ordonnance n° 2001-313 du 11 avril 2001 portant transposition de directives relatives aux médicaments vétérinaires qui a transformé les points V et VI de l'article L. 234-2 en points VI et VII.

Le VIII exclut explicitement les dispositions du VIII de l'article L. 234-2 du champ de l'infraction réprimée à l'article L. 237-1. En effet, le II de cet article reprend les infractions aux dispositions de l'article L. 234-2. Pour autant, le VIII de l'article L. 234-2 n'étant qu'une reproduction de certains articles du code de la santé publique (code suiveur), l'article L. 237-2 ne peut s'interpréter comme visant à sanctionner les infractions à ces articles du code de la santé publique.

Aux VIII et X, est supprimée dans le code rural toute référence à l'article L. 241-7 qui a été abrogé par le 2° de l'article 8 de la loi n° 2001-6 du 4 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire en matière de santé des animaux et de qualité sanitaire des denrées d'origine animale et modifiant le code rural. Au IX, toute référence au statut de remplaçant est supprimée dans l'article L. 241-9, ce statut ayant été supprimé du fait de l'abrogation de l'article L. 241-7 par le 2° de l'article 8 de la loi du 4 janvier 2001 précitée.

Le XI modifie l'article L. 241-11, qui autorise, en cas d'épizootie, les élèves des écoles vétérinaires françaises à faire des actes de médecine vétérinaire. L'article L. 241-16 donne quant à lui la possibilité à l'État de faire appel à des fonctionnaires et agents qualifiés titulaires ou contractuels relevant de la direction chargée des services vétérinaires du ministère de l'agriculture, qu'ils soient vétérinaires ou non, pour intervenir dans ce même cas. Cependant, cet article ne concerne pas les élèves fonctionnaires. La suppression des mots « anciens élèves » à l'article L. 241-11 par l'article 8 de la loi du 4 janvier 2001 a eu pour effet de supprimer la possibilité, pour les élèves de l'école nationale des services vétérinaires (ENSV) qui ne sont pas docteurs vétérinaires, mais qui pouvaient être qualifiés d'anciens élèves d'une école vétérinaire française, de réaliser des actes de médecine

vétérinaire en cas d'épizootie. En effet, l'article L. 243-2 n'exclut des dispositions relatives à l'exercice illégal des activités de vétérinaire visées à l'article L. 243-1 que les actes pratiqués par les élèves de l'ENSV « *dans le cadre de l'enseignement* » qui leur est dispensé. Afin de restituer aux élèves de l'ENSV qui ne sont pas encore docteurs vétérinaires la possibilité de pratiquer des actes de médecine vétérinaire en cas d'épizootie, il convenait de les inclure explicitement dans le champ d'application de l'article L. 241-11. Le XII de l'article premier de l'ordonnance supprime à l'article L. 243-1 toute référence à la notion d'« ancien élève », en conséquence de l'abrogation de l'article L. 241-7.

Le XIII déplace la section 2 du chapitre premier du titre V afin d'y incorporer l'article L. 251-3, qui fixe la liste des organismes nuisibles contre lesquels la lutte est obligatoire et qui se trouve actuellement dans la section 1 du chapitre premier du titre V relative aux organismes génétiquement modifiés. Le XIV corrige une erreur de codification. En effet, l'article L. 251-19 du code rural a repris les dispositions de l'article 364 ancien mais, à l'occasion de la codification du livre II par l'ordonnance du 15 juin 2000, le mot « inscriptions » a été substitué au mot « inspections ».

Le XV de l'article premier et l'article 3 de cette ordonnance, respectivement, codifient les dispositions introduites par l'article 20 de la loi d'orientation sur la forêt du 9 juillet 2001 et abrogent ces dispositions dans cette même loi. Le XVI corrige une erreur de numérotation à l'article L. 722-20 du code rural résultant de l'introduction d'une nouvelle catégorie de salariés du secteur agricole par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 précitée.

Le XVII supprime le premier alinéa de l'article L. 732-13 du code précité qui prévoyait que l'allocation de remplacement en cas de congé maternité était financée par la cotisation prévue à l'article L. 731-35, soit la cotisation d'assurance, maladie, invalidité, maternité des non salariés agricoles (AMEXA) du fait de la suppression de la cotisation additionnelle.

Le XVIII clarifie certaines dispositions du code. En effet, l'article 5 de la loi n° 2001-1128 du 30 novembre 2001 portant amélioration de la couverture des non-salariés agricoles contre les accidents du travail et les maladies professionnelles a modifié les articles L. 722-10 et L. 732-3 du code rural et transféré à l'AMEXA la charge de couvrir les accidents de la vie privée des exploitants et assimilés. Toutefois, les dispositions des articles L. 761-19 et L. 761-20 du même code, spécifiques aux exploitants exerçant leur activité en Alsace-Moselle, organisent une dérogation au droit commun en prévoyant que lesdits exploitants demeurent soumis au régime d'assurance accidents du code local des assurances de 1911. Afin de lever toute ambiguïté et de bien préciser que les accidents de la vie privée des exploitants et assimilés du Haut-Rhin, du Bas-Rhin, et de la Moselle sont couverts par les caisses d'assurance accidents agricoles de ces départements, l'article L. 761-20 est modifié.

Le XIX transpose dans le code rural (chapitre IV du titre VI du livre VII) les dispositions introduites dans le titre VI du livre VII du code de la sécurité sociale par l'article 19 de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale, qui concernent la protection sociale des Français résidant à l'étranger.

L'article 2 de l'ordonnance supprime les dispositions spécifiques et exorbitantes du droit commun, qui visaient les coopératives agricoles et leurs unions, codifiées dans l'ancien code rural et qui n'ont été ni abrogées ni codifiées lors de la nouvelle codification du livre V. Ces dispositions, dont le caractère dérogatoire s'explique par des considérations historiques, sont pour partie obsolètes ou tombées en désuétude.

e) L'ordonnance n° 2003-1188 du 11 décembre 2003 relative à certaines modalités d'adjudication du droit de chasse (article 52)

Cette ordonnance a pour fondement le 2° de l'article 13 de la loi du 2 juillet 2003 qui a habilité le Gouvernement à permettre l'octroi à l'ancien concessionnaire d'une licence de chasse sur un territoire, objet d'une adjudication publique en vue de la location du droit de chasse, d'une priorité comparable à celle d'un locataire sortant. Un projet de loi de ratification a été déposé devant l'Assemblée nationale le 3 mars 2004⁽¹⁾.

Dans les forêts et terrains domaniaux, figurant sur les listes prévues par l'article L. 121-2 du code forestier, l'ONF détermine les parties du domaine sur lesquelles le droit de chasse sera exploité, respectivement, par mise en adjudication en vue d'une location, par concession de licences à prix d'argent ou par location amiable. L'exploitation de la chasse dans les forêts et terrains à boisier de l'État s'effectue dans les conditions prévues par les articles L. 137-3 et R. 137-6 à 137-29 du code forestier. Généralement, le droit de chasse est loué pour une période de douze ans. Pour chaque lot de chasse, des clauses particulières définissent le « gibier chassable », le mode de chasse, les périodes, le nombre de fusils et les aménagements cynégétiques.

L'adjudication publique est prononcée par le préfet, assisté du directeur départemental des services fiscaux et du représentant du service gestionnaire. Dans le cas où l'adjudication se révélerait infructueuse, la chasse est exploitée par concession de licences à prix d'argent ou par location à l'amiable. Dans le cadre d'une adjudication, le locataire sortant, en place depuis au moins six années sur le lot ou sur la majeure partie du lot et qui a satisfait aux obligations de son bail, peut, en application de l'article L. 137-3 du code précité et de l'article L. 422-29 du code de l'environnement, bénéficier d'une priorité pour louer le lot à l'enchère la plus élevée. Il doit en faire la demande à l'ONF qui doit lui faire connaître son acceptation ou son refus avant la séance d'adjudication.

Par ailleurs, des licences peuvent être délivrées ou des locations amiables, sans mise en adjudication préalable, dans les cas et selon les conditions prévues par la réglementation. Ainsi, aux termes de l'article R. 137-7 du code forestier, les licences peuvent être octroyées lorsque l'autorité gestionnaire l'estime nécessaire pour la bonne gestion technique ou financière du domaine, en vue d'assurer notamment la sécurité des usagers, la prévention des incendies ou un meilleur contrôle des effectifs de gibiers susceptibles de causer des dommages aux cultures riveraines ou à la forêt. Selon les dispositions des articles R. 137-8 et R. 137-10 du code forestier, les locations amiables sont réservées à l'office national de la chasse

(1) Assemblée nationale, XI^e législature, document n° 1482, 3 mars 2004.

pour constituer des réserves de chasse et de faune sauvage, à des organismes scientifiques ou techniques pour conduire des recherches ou des expérimentations, aux associations communales ou intercommunales de chasse agréées, ou, à défaut, à des associations, déclarées conformément à la loi de 1901, remplissant certaines conditions garantant d'une bonne gestion cynégétique. Afin de résorber les enclaves cynégétiques, des locataires des territoires de chasse voisins peuvent également bénéficier de locations amiables.

L'ordonnance s'applique depuis la campagne d'adjudication qui s'est tenue début 2004 pour toutes les forêts domaniales. Elle permet d'accorder une priorité à l'occasion d'une adjudication du droit de chasse, au titulaire d'une licence de chasse qui détient celle-ci depuis au moins six ans. Il a ainsi pour objet de placer sur un pied d'égalité deux catégories de titulaires de droit de chasse : les locataires qui disposent d'une concession d'une durée maximale de douze ans et d'un droit de priorité et les titulaires de licences annuelles qui ont bénéficié du renouvellement de celles-ci. Par ailleurs, elle allège les procédures administratives, les baux de chasse, conclus généralement pour une durée de douze ans, comme on l'a vu *supra*, ayant vocation à remplacer les licences d'une durée de validité d'un an.

f) L'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs (article 53)

Cette ordonnance du 18 décembre 2003 a été prise sur le fondement des articles 14, 24 et 25 de la loi du 2 juillet 2003, qui ont, notamment, habilité le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires pour :

— confier à un seul organisme la compétence de procéder, le cas échéant, à la mise en recouvrement des cotisations et contributions sociales impayées par les particuliers employeurs et pour permettre à ces employeurs de procéder à leurs déclarations sur internet ;

— harmoniser les dispositions législatives relatives aux différents dispositifs d'allégement de cotisations sociales et réduire le nombre de ces dispositifs ;

— créer un dispositif simplifié pour les déclarations d'embauche ainsi que pour les déclarations relatives au paiement des cotisations et contributions sociales des personnes salariées ;

— réduire le nombre des déclarations sociales et fiscales ainsi que leur périodicité et simplifier leur contenu, par la mise en œuvre de déclarations communes à plusieurs administrations ou services publics, et accroître l'aide fournie par les organismes de protection sociale aux petites entreprises et aux associations pour l'accomplissement de leurs obligations déclaratives ;

— simplifier le mode de calcul des cotisations et contributions sociales des travailleurs non salariés non agricoles ainsi que réduire le nombre des versements ;

— réformer le régime des fonds d'assurance formation de l'artisanat, afin d'améliorer l'utilisation des ressources consacrées à la formation professionnelle des artisans.

Cette ordonnance a fait l'objet d'un projet de loi de ratification déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 10 mars 2004 ⁽¹⁾. Au-delà de la suppression de quatre dispositifs d'allègement des cotisations employeurs de sécurité sociale rendus obsolètes par la mise en place progressive, depuis le 1^{er} juillet 2003, d'un dispositif d'allègement général de ces cotisations, cette ordonnance procède à d'importantes simplifications, en particulier en faveur des petites entreprises.

— *La simplification du mode de calcul des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants*

Dans son article 4, elle introduit, outre des mesures bénéfiques à la trésorerie des travailleurs indépendants en début d'activité, une importante mesure de simplification dans les modalités de calcul des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants, en supprimant une des trois étapes de fixation de ces cotisations. L'étape dite « d'ajustement » disparaît. Jusqu'alors les cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants faisaient l'objet d'un calcul en trois temps : elles étaient calculées, au premier semestre, sur le revenu de l'avant-dernière année – « provision » –, puis, au second semestre, sur celui de la dernière année – « l'ajustement », avant d'être régularisées, douze à dix-huit mois plus tard, sur le revenu de l'année au titre de laquelle elles étaient dues, lequel revenu est connu à partir du 1^{er} mai de l'année suivante.

Sont concernées par cette mesure, d'une part, des cotisations d'assurance maladie, maternité et d'allocations familiales, la CSG et la CRDS des artisans, commerçants ou des professions libérales et, d'autre part, les cotisations d'assurance vieillesse des professions artisanales, industrielles ou commerciales. Par ailleurs, l'ordonnance crée pour les travailleurs indépendants un droit nouveau qui leur permet de moduler leurs acomptes provisionnels en fonction de l'évolution de leur activité professionnelle. En effet, certains artisans, commerçants et professionnels libéraux travailleurs indépendants ont une activité professionnelle qui varie fortement d'une année sur l'autre générant d'importantes variations dans leur niveau de revenus. Jusque là cette possibilité était subordonnée à la présentation de justificatifs d'une réduction d'activité, toujours difficiles à produire, et à l'accord préalable de leur caisse. Désormais, il s'agit d'un droit accordé automatiquement sur demande du travailleur indépendant.

Ces deux éléments de réforme font partie des évolutions préalables indispensables pour à la création de l'interlocuteur social unique pour les travailleurs indépendants prévu par le 12° de l'article 48 du présent projet.

— *Le « titre emploi entreprise »*

Pour répondre à une demande croissante des entreprises, le Gouvernement a institué le dispositif du titre emploi entreprise (TEE), dont le principal objectif est de

(1) Assemblée nationale, XI^e législature, document n° 1502, 10 mars 2004.

simplifier la gestion administrative de certains salariés, considérée par les petites entreprises comme complexe, lourde et consommatrice d'un temps excessif, en particulier pour les emplois occasionnels. La création du titre simplifié a été entérinée par l'article 5 de cette ordonnance. En application de cet article, le nouvel article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale prévoit que le TEE peut être utilisé dans les entreprises de dix salariés au plus pour des emplois en contrat à durée indéterminée et dans toutes les entreprises, quel que soit leur effectif, pour des emplois ne dépassant pas cent jours dans la même entreprise par année civile. Un chef d'entreprise, adhérent au dispositif, doit renseigner des formulaires simples concernant son entreprise et le salarié embauché. Il transmet chaque mois les éléments relatifs à la rémunération du salarié à l'organisme chargé de la gestion du titre.

L'organisme gestionnaire se charge d'effectuer l'ensemble des calculs de cotisations et contributions sociales, édite le bulletin de paye et les documents destinés aux organismes de protection sociale. Dans la mesure où les informations transmises par le chef d'entreprise à l'organisme gestionnaire du titre sont exactes, toute erreur de calcul sera supportée par l'organisme gestionnaire. Le TEE libère ainsi le chef d'entreprise des risques d'erreur dans l'interprétation des règles et modalités de calcul des nombreuses cotisations et contributions sociales de nature législative, réglementaire ou conventionnelle.

Au niveau national, l'ordre des experts-comptables avait exprimé des réserves sur ce dispositif tout en reconnaissant que la gestion administrative courante des petites entreprises ne constitue pas son champ d'activité principal. Aucune disposition adoptée ne modifie les règles en vigueur en matière de droit du travail ou de sécurité sociale. Il s'agit d'un service facultatif offert gratuitement aux entreprises.

L'ordonnance institue, également par son article 5, un dispositif d'aide aux formalités et déclarations sociales des associations de moins de dix salariés. Ce « service emploi association » est organisé par les URSSAF ou les caisses de MSA et peut être délégué à un tiers qui aura passé convention à cet effet. Le service prend en charge, au moyen d'un logiciel, l'ensemble des formalités sociales : déclarations d'embauche, déclarations périodiques de salaires, bulletins de paie. Ce dispositif, dont l'organisation n'était que facultative jusqu'alors, fonctionne depuis 2002.

Grâce à l'article 6 de l'ordonnance, les particuliers employeurs qui bénéficiaient déjà d'un « guichet unique » pour la déclaration et le paiement de leurs cotisations, soit l'URSSAF lorsqu'ils recourent aux déclarations classiques, soit le centre national du chèque service lorsqu'ils utilisent la formule simplifiée du « chèque emploi service », bénéficient désormais d'un interlocuteur unique en cas d'ouverture d'un contentieux.

Le même article 6 permet de remplir le volet social du chèque emploi service par internet, ce qui constitue à la fois une simplification et une amélioration du service, en termes de rapidité, de fiabilité et de services complémentaires, grâce à la connaissance immédiate du montant des cotisations dues et à l'édition des bulletins des attestations d'emploi et des attestations fiscales. Le service internet fonctionnait à titre expérimental depuis le second semestre 2003.

— *La simplification du recouvrement de la contribution sociale de solidarité des sociétés*

Les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur ou égal à 760 000 euros ne sont pas redevables de la « contribution sociale de solidarité des sociétés » (C3S). Toutefois, elles devaient obligatoirement souscrire une déclaration annuelle auprès de l'ORGANIC. À défaut, elles recevaient une mise en demeure : environ 100 000 mises en demeure étaient envoyées chaque année. L'ordonnance, dans son article 7, supprime cette déclaration de chiffre d'affaires à l'ORGANIC. 700 000 entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 760 000 euros sont concernées par cette suppression de déclaration qui a pris effet dès l'année 2004.

— *La réforme des fonds d'assurance formation de l'artisanat*

Tous les travailleurs non salariés participent au financement de leur formation professionnelle et versent à ce titre une contribution à un organisme collecteur. Cette obligation leur ouvre un droit à des formations financées par l'organisme collecteur, en application de l'article L. 953-1 du code du travail. Pour les artisans, cette participation s'effectue dans les conditions prévues par la loi n° 82-1091 du 23 décembre 1982 relative à la formation professionnelle des artisans. Le financement de la formation professionnelle des artisans est actuellement assuré par une contribution assise sur le montant annuel du plafond de la sécurité sociale (0,29 % soit 84,63 euros par artisan au titre de l'année 2003). Le montant prévisionnel de la collecte pour 2003 est de 66 millions d'euros pour 800 000 artisans. L'artisan verse cette contribution au Trésor public en même temps que sa taxe professionnelle. Le Trésor la répartit alors entre les fonds d'assurance formation (FAF) de la façon suivante : une moitié est versée au fonds de répartition des ressources affectées aux fonds d'assurance formation des organisations professionnelles artisanales (FNOPA) qui la répartit entre trois FAF nationaux professionnels ; l'autre moitié est versée à des FAF régionaux.

Les trois FAF nationaux, pour les secteurs des métiers et des services, de l'alimentation de détail et du bâtiment sont des associations dont les membres adhérents sont les organisations professionnelles des secteurs considérés. Les vingt-cinq FAF régionaux sont constitués chacun en un service de la chambre régionale de métiers. Ce dispositif se caractérise aujourd'hui par sa complexité, notamment en matière de cofinancement des actions de formation par les différents FAF et par un manque de transparence.

La réforme prévoit une réorganisation de la collecte pour rendre plus transparent et plus cohérent le système de financement afin d'améliorer l'utilisation des ressources consacrées à la formation professionnelle des artisans. Elle simplifie le dispositif de collecte dont la responsabilité relèvera d'un FAF unique de l'artisanat, administré à parité par les organisations professionnelles et le réseau des chambres de métiers et disposant d'antennes régionales, qui pourra s'il le souhaite donner une délégation de gestion au niveau régional en coordination avec les chambres de métiers régionales. Les économies de gestion attendues de ce nouveau dispositif permettent de ramener le taux de contribution à 0,24 % du montant annuel du plafond de la sécurité sociale.

La ratification proposée par l'article 53 du présent projet de loi et transférée au présent article doit se faire sous réserve d'une légère modification, touchant l'article L. 953-2 du code du travail et l'article 8 de l'ordonnance, afin d'éviter les redondances rédactionnelles.

g) L'ordonnance n° 2003-1216 du 18 décembre 2003 portant suppression de l'affirmation des procès-verbaux

Cette ordonnance a été prise sur le fondement de l'article 8 de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 qui a prévu d'autoriser le Gouvernement à prendre toutes mesures nécessaires pour supprimer la procédure d'affirmation de certains procès-verbaux. Elle a fait l'objet d'un projet de loi de ratification déposé le 10 mars 2004 sur le bureau de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

Cette ordonnance supprime une formalité devenue inutile : l'affirmation de procès-verbaux dressés oralement par certains fonctionnaires ou agents compétents pour constater des infractions. Cette procédure, très ancienne, permettait de donner une existence juridique à des actes réalisés par oral par des agents qui ne savaient pas écrire. Dès le début du XIX^e siècle, l'obligation de savoir lire et écrire le français a été imposée dans l'administration. La procédure d'affirmation a malgré tout été maintenue. Mais très tôt des dispenses sont intervenues. Ainsi, la loi du 17 juillet 1856 dispense de l'affirmation les procès-verbaux dressés par les brigadiers de gendarmerie et les gendarmes. Lors des entretiens de Vendôme, organisés par le ministère de la justice en 2001, il a été demandé la suppression pure et simple de certaines tâches ⁽²⁾.

Comme l'a rappelé M. Christian Cointat, sénateur, dans son rapport sur l'évolution des métiers de la justice ⁽³⁾, l'obligation d'affirmation des procès-verbaux, par ailleurs déjà dressés par des agents le plus souvent assermentés, que ce soit en matière de balisage des ports maritimes, d'infractions à la distribution d'énergie par Électricité de France ou encore d'infractions douanières, est pesante et souvent inutile.

Cette ordonnance, dans son titre premier, supprime l'affirmation de tout procès-verbal en matière pénale ou de contravention de grande voirie. En conséquence, elle abroge ou modifie plusieurs articles : article 42 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, article 328 du code des douanes, deuxième alinéa de l'article L. 363-17 du code forestier, article L. 774-2 du code de justice administrative, article L. 321-3 du code des parts maritimes, article L. 1324-2 du code de la santé publique, cinquième alinéa de l'article 24 de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie, article 40 du décret du 10 août 1853 sur le classement des places de guerre et des postes militaires et sur les servitudes imposées à la propriété autour des fortification...

Dans son titre II, l'ordonnance tire les conséquences de la suppression de cette procédure en modifiant les dispositions qui dispensaient explicitement

(1) *Assemblée nationale, XI^e législature, document n° 1501, 10 mars 2004.*

(2) *Ministère de la justice, Rapport de synthèse des entretiens de Vendôme présenté par M. Jean-Paul Collomp, 2001, page 77.*

(3) *Christian Cointat, op. cit.*

certaines procédures de l'affirmation des procès-verbaux : article 27 du code disciplinaire et pénal de la marine marchande, article L. 223-4 du code forestier, sixième alinéa de l'article L. 116-2 du code de la voirie routière, *etc.*

h) L'ordonnance n° 2003-1235 du 22 décembre 2003 relative à des mesures de simplification en matière fiscale et supprimant le droit de timbre devant les juridictions administratives

Cette ordonnance a été prise sur le fondement des articles 2 (modification des règles des procédures administratives non contentieuses), 3 (suppression du droit de timbre applicable aux requêtes devant les juridictions administratives) et 7 (simplifications fiscales) de la loi du 2 juillet 2003. Sa ratification a été proposée dans un projet de loi déposé devant le Sénat le 4 mars 2004 ⁽¹⁾.

— *L'allègement des procédures non contentieuses*

En premier lieu, l'ordonnance, dans son article premier, opère, en application de l'article 2 de la loi d'habilitation, la substitution d'un régime de déclaration sur l'honneur à la production des pièces justificatives exigées pour la déclaration que doivent déposer les entreprises de plus de dix salariés en matière de participation à la formation professionnelle. En accord avec le ministère chargé de l'emploi, du travail, des affaires sociales et de la solidarité, cela doit permettre d'alléger les formalités de plus de 150 000 entreprises.

— *La suppression du droit de timbre devant les juridictions administratives*

En deuxième lieu, dans son article 2, elle a supprimé, depuis le 1^{er} janvier 2004, le droit de timbre de quinze euros, institué par la loi de finances pour 1994, pour les requêtes enregistrées devant les tribunaux administratifs, les cours administratives d'appel et le Conseil d'État, nonobstant les requêtes formées contre des décisions de refus de visa, contre les arrêtés de reconduite à la frontière ainsi que les demandes visant au prononcé de mesures d'urgence. Le rapporteur a souligné, à l'occasion de l'examen du premier projet de loi d'habilitation à simplifier le droit, combien ce droit de timbre avait eu peu d'effet sur les flux des requêtes, qui n'avaient cessé d'augmenter. En conséquence, les articles 1089 B du code général des impôts et 10 de la loi n° 77-1468 du 30 décembre 1977 instaurant la gratuité des actes de justice devant les juridictions civiles et administratives ont été modifiés, tandis que l'article 1090 E du code général des impôts et les articles L. 411-1 et L. 522-2 du code de justice administrative ont été abrogés.

— *Une première vague de simplifications fiscales*

En troisième lieu, l'ordonnance procède à une première série de simplifications en matière fiscale, qui ont été complétées par les dispositions de l'ordonnance n° 2004-281 du 25 mars 2004 (cf. *infra*).

L'article 3 regroupe ainsi trois dispositions qui ont pour objet d'assouplir la mise en œuvre de certains dispositifs fiscaux. Le A aménage les modalités de report des pertes réalisées en France par les particuliers sur un marché à terme

(1) Sénat, session ordinaire de 2003-2004, n° 242, 4 mars 2004.

d'investissements financiers prévues à l'article 150 *sexies* du code général des impôts, en renvoyant aux dispositions générales prévues à l'article 150-0-D du même code. Le B autorise les notaires à soumettre à la formalité la copie d'un acte et non plus uniquement l'original (article 658 du code général des impôts). Le C assouplit les obligations des redevables qui peuvent être autorisés à acquitter la taxe sur la valeur ajoutée d'après les débits en remplaçant le dispositif actuel d'autorisation préalable par une simple option auprès des services fiscaux (au 2 de l'article 269 du code précité).

L'article 4 procède à une harmonisation de la date limite de prise de décision par des collectivités locales des délibérations prévues aux articles 1395 A, 1600 et 1639 A *ter* du code précité. L'article 5, en modifiant les articles 1681 B, 1681 *quater* A, 1681 C et 1681 D du code général des impôts, assouplit les règles de modulation des prélèvements mensuels et du solde applicables à l'impôt sur le revenu et aux impôts directs locaux. L'article 6, enfin, supprime les avis de mise en recouvrement collectifs, peu usités, ainsi que l'obligation d'envoyer systématiquement par recommandé tous les avis de mise en recouvrement (article L. 256 du livre des procédures fiscales).

j) L'ordonnance n° 2004-141 du 12 février 2004 portant simplification des élections à la mutualité sociale agricole

Cette ordonnance a été prise sur le fondement de l'article 19 de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003, tout comme l'ordonnance n° 2003-1067 du 12 novembre 2003 relative à l'élection des membres des chambres de commerce et d'industrie précitée et l'ordonnance n° 2004-328 du 15 avril 2004 relative à l'élection des délégués consulaires et des juges des tribunaux de commerce. Un projet de loi de ratification, sans modification, a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 5 mai 2004 ⁽¹⁾.

La protection sociale agricole est l'un des derniers régimes de protection sociale qui soit encore administré par des représentants élus par les personnes qu'il protège. Le caractère mutualiste et démocratique du régime de protection sociale agricole doit être préservé et pérennisé.

Néanmoins, l'évolution démographique des professions agricoles a démontré lors des dernières élections de 1999 que le système électoral n'était plus adapté. Ainsi, lors de ces élections, de nombreuses circonscriptions sont restées sans candidat. En raison de la baisse du nombre des inscrits dans les collèges électoraux de non-salariés agricoles, le nombre d'exploitants ayant voté à l'urne a été dans certaines mairies extrêmement faible. Aussi, tant les maires que l'ensemble des préfets des départements avaient souhaité que ces élections soient simplifiées.

Les mandats des délégués cantonaux de la mutualité sociale agricole expirant le 31 mars 2005 et les opérations préélectorales se déroulant sur plusieurs mois, il était nécessaire, en raison de la proximité des prochaines élections agricoles, de prendre une ordonnance spécifique concernant la MSA. Leurs conseils d'administration sont chargés par l'ordonnance d'organiser les opérations

(1) Assemblée nationale, XI^e législature, document n° 1587, 5 mai 2004.

préélectorales, puis le vote qui se déroulera exclusivement par correspondance ainsi que le dépouillement des élections sans que mairies et préfectures ne soient mises à contribution.

Les paragraphes I et II de l'article premier transfèrent ainsi des préfets aux conseils d'administration des caisses de MSA le pouvoir de procéder au regroupement des circonscriptions électorales cantonales quand le nombre d'électeurs d'une circonscription est inférieur à cinquante pour le collège des exploitants agricoles et celui des salariés ou à dix pour le collège des employeurs. Le paragraphe X tire, au plan rédactionnel, les conséquences des nouvelles attributions du conseil d'administration pour définir le rôle des comités de protection sociale des non-salariés et des salariés. Le paragraphe III supprime les circonscriptions particulières qui ne concernaient que les communes divisées en plusieurs cantons et aménage les modalités de décompte du nombre de candidats susceptibles d'être élus dans les circonscriptions des départements de la petite couronne parisienne et à Paris, Lyon et Marseille. Le paragraphe IV précise que les listes électorales sont établies par canton qui est la circonscription de base de ces élections. Le paragraphe V responsabilise les conseils d'administration de la MSA dans le déroulement des opérations électorales et supprime l'affichage des listes électorales en mairie.

Le paragraphe VI remplace le vote à l'urne par la généralisation du vote par correspondance sans condition d'empêchement. Les modalités du vote par correspondance restent à fixer par décret en Conseil d'État. Il prévoit, en outre, que les résultats des élections seront proclamés par une commission présidée par le préfet de région. En conséquence, le paragraphe VII supprime les références aux dispositions du code électoral relatives au vote à l'urne. Le paragraphe VIII supprime la disposition relative aux autorisations d'absence des salariés agricoles pour voter à l'urne, devenues sans objet.

Le paragraphe IX détermine les modalités de représentation des élus de chaque département au sein de chacun des collèges des conseils d'administration des caisses de MSA ayant un ressort pluridépartemental. En principe, chaque département sera également représenté au conseil d'administration, sauf lorsque le nombre de sièges d'un collège n'est pas divisible par le nombre de départements entrant dans la circonscription de la caisse : les sièges restant seront alors attribués aux départements ayant le plus grand nombre d'électeurs.

j) L'ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004 relative à la partie législative du code du patrimoine

Le projet d'un code du patrimoine, apparu dès 1991, a été adopté par la commission supérieure de codification le 12 mars 2002. Par la suite, l'article 33 de la loi du 2 juillet 2003 précitée a prévu une codification par ordonnance, à droit constant, de la partie législative de ce code. Celle-ci est entrée en vigueur avec l'ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004 relative à la partie législative du code du patrimoine, publiée au *Journal officiel* du 24 février 2004. Un projet de loi de ratification a été déposé devant le Sénat le 12 mai 2004, soit avant l'expiration du délai fixé par l'article 35 de la loi du 2 juillet 2003 précitée, qui était de trois mois après la publication de l'ordonnance.

Un plan vertical, avec un découpage par grandes catégories de biens culturels, a été préféré à un plan transversal, car il permettait de conserver l'unité de certaines lois culturelles majeures en codifiant chacune dans un seul livre ou titre :

— seul le livre premier regroupe des dispositions communes à l'ensemble du patrimoine culturel, notamment en matière de protection des biens culturels ⁽¹⁾ (titre premier), de droit de préemption de l'État ⁽²⁾ (titre II) ou d'obligation de dépôt légal ⁽³⁾ (titre III) ;

— le livre II fixe le régime des archives, en reprenant principalement la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives (titre premier) et la loi n° 85-699 du 11 juillet 1985 tendant à la constitution d'archives audiovisuelles de la justice (titre II) ;

— le livre III concerne les bibliothèques municipales (titre premier), départementales et régionales (titre II) ;

— le livre IV relatif aux musées codifie la loi n° 2002-5 du 4 janvier 2002 relative aux musées de France, en précisant notamment les conditions d'attribution de l'appellation « musée de France » et les obligations liées à cette appellation (titre IV), ainsi que le statut des collections de ces musées (titre V) ;

— le livre V regroupe les dispositions relatives à l'archéologie, issues de la loi du 27 septembre 1941 portant réglementation des fouilles archéologiques (titre III) et de la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, modifiée par la loi n° 2003-707 du 1^{er} août 2003 (titre II) ;

— le livre VI relatif aux monuments historiques, sites et espaces protégés codifie les dispositions de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques en traitant successivement des institutions concernées (titre premier), des monuments historiques (titre II), des sites (titre III) et des espaces protégés (titre IV) ;

— enfin, le livre VII précise les dispositions applicables à l'outre-mer.

Les dispositions relatives aux services culturels des collectivités locales (en matière d'archives, de bibliothèques, de musées, d'archéologie et de monuments historiques), qui figuraient auparavant au chapitre premier du livre II du titre IV du code général des collectivités territoriales, ont été transférées vers le code du patrimoine, lequel devient donc le code pilote dans ce domaine. Les articles L. 1421-1 à L. 1421-8 du code général des collectivités territoriales se limitent désormais à renvoyer aux dispositions correspondantes du code du patrimoine.

En revanche, le code du patrimoine est suiveur du code général des impôts, auquel il renvoie pour les dispositions fiscales applicables aux biens culturels. En

1) *Loi n° 92-1477 du 31 décembre 1992 relative aux produits soumis à certaines restrictions de circulation et loi n° 95-877 du 3 août 1995 portant transposition de la directive 93/7 du 15 mars 1993 du Conseil des Communautés européennes relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre.*

2) *Articles 37 et 38 de la loi du 31 décembre 1921 portant fixation du budget général de l'exercice 1922.*

3) *Loi n° 92-546 du 20 juin 1992 relative au dépôt légal.*

matière de sanctions, il est également suiveur du code pénal et du code de procédure pénale, dont il reproduit les dispositions. Enfin, le livre V du code du patrimoine cite aussi le code de l'urbanisme pour l'attribution de permis de construire sur les immeubles protégés ou dans les secteurs sauvegardés (titres II et IV), et le code de l'environnement pour les dispositions relatives aux monuments naturels et aux sites (titre III).

Les dispositions pénales des lois codifiées, notamment de la loi n° 80-532 du 15 juillet 1980 relative à la protection des collections publiques contre les actes de malveillance (articles L. 114-1 à L. 114-6) ou de la loi n° 89-874 du 1^{er} décembre 1989 relative aux biens culturels maritimes (articles L. 544-5 à L. 544-11), ont été harmonisées avec les nouvelles caractéristiques du code pénal, notamment par la suppression des peines minimales.

Certaines dispositions des lois codifiées, qui relevaient matériellement du domaine réglementaire, n'ont pas été reprises dans la partie législative du code du patrimoine. Il s'agit essentiellement de la désignation de l'autorité administrative compétente dans la mise en œuvre des procédures définies par ledit code et d'articles relatifs à des commissions administratives. L'article 8 de l'ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004 précitée prévoit que ces dispositions resteront provisoirement en vigueur jusqu'à la publication de la partie réglementaire du code du patrimoine. Cette abrogation différée est source d'une certaine confusion dans la législation applicable, d'autant plus qu'elle ne concerne pas uniquement des alinéas ou des phrases mais souvent aussi des bribes de phrases, voire des mots épars (par exemple, le nombre de représentants de l'État dans un organisme ou le délai de réponse du préfet de région à une demande d'autorisation de fouilles). L'adoption simultanée de la partie législative et de la partie réglementaire d'un code, comme le recommande la commission supérieure de codification, permet d'éviter cette confusion. À défaut, une adoption rapide de la partie réglementaire du code du patrimoine limiterait dans le temps la survivance d'anciennes dispositions en voie d'abrogation à côté des nouvelles dispositions déjà en vigueur.

Des modifications des dispositions du code du patrimoine relatives au dépôt légal (au livre III du titre premier) sont prévues dans le projet de loi relatif au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information, déposé à l'Assemblée nationale le 12 novembre 2003. Par ailleurs, l'article 74 *bis* du projet de loi modifié par l'Assemblée nationale relatif aux libertés et aux responsabilités locales dispose que les opérations d'entretien, de réparation ou de restauration effectuées sur des immeubles classés monuments historiques ne sont pas soumises à la loi du 12 juillet 1985 précitée relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

En outre, les articles 2 à 5 du projet de loi de ratification déposé devant le Sénat prévoient quelques rectifications supplémentaires et corrigent certaines erreurs commises dans les références et citations. Ces ajustements peuvent être intégrés dans l'article 51 du présent projet.

Une table de concordance entre les nouvelles références et les anciennes, publiée en annexe du présent rapport, indique l'origine de chaque article du code du patrimoine.

k) L'ordonnance n° 2004-274 du 25 mars 2004 portant simplification du droit et des formalités pour les entreprises

L'ordonnance portant simplification du droit et des formalités pour les entreprises a été prise sur la base de l'article 21 de la loi du 2 juillet 2003, qui a prévu des mesures de simplification concernant, notamment, les régimes de la location-gérance, des coopératives de commerçants détaillants et des coopératives d'artisans, de la société à responsabilité limitée, des ventes en liquidation, des foires et salons, des marchés d'intérêt national, ainsi que le droit pénal des affaires et le droit de la concurrence. La simplification du fonds de commerce, prévue au 1° de l'article 26 de la loi précitée, a d'ores et déjà été opérée par l'article 3 de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique introduit par amendement parlementaire. Les dispositions relatives aux valeurs mobilières (4° de l'article 26) seront prises dans des ordonnances ultérieures.

— L'amélioration du fonctionnement des coopératives de commerçants détaillants (articles premier à 5)

En application du 3° de l'article 26 de la loi du 2 juillet 2003, l'ordonnance améliore, pour les coopératives de commerçants détaillants, tout comme pour les coopératives d'artisans, les conditions de fonctionnement et d'adhésion.

Une première série d'assouplissement favorise l'intégration de commerçants détaillants dans des politiques et des organisations communes, afin de répondre au défi de la concurrence communautaire, voire mondiale. Tout d'abord, l'ordonnance tire les conséquences de la loi du 15 mai 2001 précitée sur les nouvelles régulations économiques, qui a permis aux coopératives de commerçants de définir et mettre en œuvre une politique commerciale commune, sans toutefois apporter de précisions quant aux structures mobilisables. L'ordonnance autorise expressément les coopératives à recourir à la structure juridique adéquate, telle que le groupement d'intérêt économique.

Elle permet également l'adhésion à une coopérative de commerçants de tout commerçant détaillant régulièrement établi dans un État étranger. Actuellement, seuls les commerçants régulièrement établis sur le territoire de l'EEE peuvent devenir membres d'une coopérative de commerçants française. Cette simplification met fin à une distorsion de concurrence entre le commerce associé et les réseaux intégrés ou franchisés, qui ne subissent pas de limitation territoriale pour l'adhésion d'un commerçant étranger.

Enfin, les relations commerciales directes entre un adhérent d'une coopérative elle-même adhérente de coopérative et cette dernière coopérative, dite « mère », sont favorisées. Ainsi, les associés d'une coopérative, dite « fille », peuvent être directement clients d'une autre coopérative, sans pour cela être obligés de passer par l'intermédiaire de la coopérative « fille » ou de créer une structure juridique supplémentaire telle qu'une union de coopératives.

Une seconde série de mesures a pour objet de faciliter l'administration des coopératives. Il est tenu compte, tout d'abord, du rôle croissant de la fonction de président du conseil de surveillance au sein des coopératives constituées sous forme

de société anonyme. Celui-ci pourra être rémunéré si les statuts en décident ainsi, tout comme le président du conseil de surveillance d'une société commerciale de droit commun. Ensuite, les règles de vote des modifications statutaires sont assouplies. Ces dernières seront prises dorénavant à la majorité des deux tiers des voix des associés présents ou représentés et non plus à la majorité des deux tiers des associés. Enfin, une erreur de rédaction intervenue à l'occasion de la codification est corrigée à l'article L. 124-11 du code de commerce.

— *L'amélioration du fonctionnement des sociétés coopératives d'artisans (articles 6 à 9)*

Conformément au 3° de l'article 26 de la loi du 2 juillet 2003, le fonctionnement des sociétés coopératives, prévu par la loi n° 83-657 du 20 juillet 1983 relative au développement de certaines activités d'économie sociale, est assoupli et modifié pour faciliter l'adhésion de nouveaux membres et s'adapter ainsi à la concurrence des grands réseaux.

L'ordonnance autorise, au sein de coopératives artisanales, l'adhésion d'entreprises artisanales établies sur le territoire de l'Union européenne ou de pays partie à l'accord sur l'EEE, comme cela est le cas pour les coopératives maritimes. Cette ouverture des coopératives d'artisans à des acteurs nouveaux leur permettra d'avoir plus facilement accès à des marchés extérieurs, et ainsi favorisera leur développement économique. En outre, les coopératives artisanales pourront adhérer à d'autres coopératives d'artisans en tant qu'associés non coopérateurs, en se limitant, par exemple, à un apport financier ou à un soutien technique. Cette simplification devrait apporter plus de souplesse aux relations inter-coopératives et permettre de mieux diffuser les savoir-faire.

La constitution de coopératives artisanales ou d'unions de coopératives artisanales sous la forme de société à responsabilité limitée est autorisée à partir de deux associés, et non plus quatre comme auparavant. Cette mesure aligne, sur ce point, le régime de la coopérative d'artisans sur celui de la coopérative ouvrière de production. Elle favorise l'émergence de projets coopératifs nécessitant la création d'une union de coopératives pour gérer des services communs et, ainsi, réaliser des économies d'échelle.

L'ordonnance apporte également trois améliorations au régime des mandataires des coopératives d'artisans : le conjoint collaborateur du chef d'entreprise pourra représenter l'entreprise adhérente au sein de la coopérative et voir ainsi son rôle renforcé dans la gestion de la coopérative ; la dissociation introduite par la loi du 15 mai 2001 précitée entre les fonctions de président et celles de directeur d'une société anonyme est prise en compte, en exigeant la qualité d'artisan ou de représentant d'une entreprise artisanale pour le seul président du conseil d'administration ; enfin, par exception au droit commun de la société anonyme, le représentant légal d'une entreprise artisanale adhérente pourra être désigné comme président du conseil d'administration ou du directoire de la société coopérative, alors qu'en tant que tel, il n'a pas la qualité d'administrateur ou de membre du directoire de cette dernière. Ainsi, le régime de la société coopérative d'artisan est aligné sur celui de la société coopérative de commerçants détaillants.

Enfin, l'objet des unions de coopératives, qui jusqu'à présent ne pouvait porter que sur le développement des activités artisanales de leurs associés, est rendu moins restrictif.

— *La location-gérance (article 10)*

En application du 2° de l'article 26 de la loi du 2 juillet 2003, le régime juridique de la location-gérance du fonds de commerce et de l'établissement artisanal est simplifié. Afin d'encourager le recours à ce régime juridique, dans le but de faciliter la création et la transmission d'entreprises, trois mesures sont définies par l'ordonnance.

La première assouplit les conditions exigées du loueur de fonds pour qu'il puisse concéder celui-ci en location gérance. En effet, l'article L. 144-3 du code de commerce précise que les personnes physiques ou morales qui concèdent une location-gérance doivent remplir une double condition. D'une part, elles doivent avoir été commerçantes ou avoir été inscrites au répertoire des métiers pendant sept années ou avoir exercé, pendant une durée équivalente, les fonctions de gérant ou de directeur commercial ou technique, et, d'autre part, avoir exploité pendant deux années au moins le fonds ou l'établissement artisanal mis en gérance. Ces délais ne peuvent être supprimés ou réduits que par le président du tribunal de grande instance. L'ordonnance supprime l'exigence des sept années d'activité professionnelle mais laisse subsister la condition de deux années. Cette dernière condition garantit, en effet, l'existence d'une véritable clientèle et limite le risque spéculatif lié à l'acquisition d'un fonds de commerce ou d'un fonds artisanal.

La deuxième mesure supprime l'interdiction faite aux personnes interdites de gérer de concéder leur fonds en location gérance. En effet, cette disposition, issue de la loi n° 56-277 du 20 mars 1956 relative à la location-gérance des fonds de commerce et des établissements artisanaux, se comprenait à l'époque, dans la mesure où le loueur de fonds avait la qualité de commerçant, ce qui n'est plus le cas aujourd'hui.

La troisième simplification répond au souci d'étendre, lors de la dissolution du lien matrimonial (après décès, divorce ou séparation de corps), au conjoint attributaire du fonds et ayant participé à son exploitation, la possibilité de louer celui-ci.

— *Le droit des sociétés à responsabilité limitée (articles 11 à 18)*

S'agissant des SARL, le texte renforce la liberté contractuelle des associés dans la rédaction des statuts. Il simplifie le fonctionnement de ces sociétés dans quatre domaines : l'augmentation du nombre maximal d'associés, l'autorisation d'émission d'obligations, la facilitation de la cession des parts sociales et l'organisation de la gérance.

En premier lieu, l'ordonnance permet aux SARL d'avoir jusqu'à cent associés au lieu de cinquante aujourd'hui (article L. 223-3 du code de commerce). En contrepartie, dans le cas d'un dépassement, le délai de régularisation passe de deux à un an. L'absence de régularisation reste sanctionnée par la

dissolution, sauf à se transformer. Implicitement admise sans texte, cette possibilité de régularisation par transformation de la forme sociale se trouve désormais explicitement inscrite dans la loi, sans pour autant les obliger à se transformer en société anonyme (SA). La SARL pourrait se transformer en société en commandite par actions ou en société par actions simplifiée (SAS). Cette modification avait été demandée, notamment, par l'Association française des entreprises privées (AFEP), l'Association nationale des sociétés par actions (ANSA) et le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) dans leur rapport commun d'octobre 2003, intitulé *Pour un droit moderne des sociétés*.

En deuxième lieu, afin de faciliter leur financement, les SARL pourront émettre des obligations non cotées (article L. 223-11 du code précité), sous deux conditions : elles devront avoir établi les comptes de trois exercices approuvés par les associés et désigner un commissaire aux comptes. En conséquence, ne pourront accéder au marché obligataire que les entreprises qui disposent de comptes certifiés et qui auront dépassé deux des trois seuils prévus par l'article 12 du décret du 23 mars 1967, à savoir un total de bilan supérieur à 1,55 million d'euros, un chiffre d'affaires hors taxe supérieur à 3,1 millions d'euros et un nombre moyen de salariés supérieur à cinquante. Si les SARL ne sont toujours pas soumises aux règles régissant l'appel public à l'épargne, le régime de leurs émissions obligataires est semblable à celui des émissions réalisées par les sociétés par action. Les obligations sont nominatives. La société devra mettre à la disposition des souscripteurs une notice relative aux conditions de l'émission et un document d'information à l'exemple des associations émettant des obligations dans le cadre de la loi n° 85-698 du 11 juillet 1985 autorisant l'émission de valeurs mobilières par certaines associations codifiée aux articles L. 213-8 à L. 213-21 du code monétaire et financier. L'entrée en vigueur des dispositions du nouvel article L. 223-11 du code de commerce est subordonnée à la publication d'un décret en Conseil d'État.

En troisième lieu, les associés pourront désormais aménager avec plus de souplesse la succession de l'entreprise. En vertu du nouvel article L. 223-13 du même code, il est prévu, là où l'état du droit était muet⁽¹⁾, que les associés seront autorisés à prévoir dans les statuts qu'en cas de décès de l'un d'entre eux, la société pourra continuer avec son héritier ou seulement avec les associés survivants. Ainsi, les statuts pourront prévoir d'agréer le successeur. Dans le cas où l'héritier des parts sociales ne serait pas admis en tant qu'associé, la société devra le dédommager. La valeur des droits sociaux correspondant sera déterminée au jour du décès en vertu de la procédure fixée par l'article 1843-4 du code civil.

Par ailleurs, sur le fondement du nouvel article L. 223-14 du code de commerce, la condition de majorité prévue pour la décision d'agrément d'une cession à des tiers a été assouplie : comme le demandaient les organisations d'entrepreneurs précitées, la « *majorité des associés représentant au moins les trois quarts des parts sociales* » est remplacée par une majorité d'au moins la moitié, nonobstant la fixation par les statuts d'une majorité plus importante. Par ailleurs, le cédant pourra renoncer à la cession, en particulier lorsqu'il estimera que le prix fixé par l'expert est insuffisant. Enfin, les clauses statutaires contraires à la procédure de

(1) Voir, par exemple, J. Derrupé, « Un trou législatif : le choix du successeur d'un associé décédé », in Mélanges A. Breton et F. Derrida, *Dalloz*, 1991.

fixation du prix de cession prévues par l'article 1843-4 du code civil ne seront plus interdites.

En quatrième lieu, la gérance fait l'objet de modes d'organisation plus souples. Le deuxième alinéa de l'article L. 223-8 du code de commerce est modifié afin de permettre aux apporteurs de fonds, dans l'hypothèse où la société ne serait pas immatriculée dans les six mois qui suivent le dépôt des fonds, de demander le retrait de ces derniers provenant de la libération de leurs parts sociales. De plus, un mandataire nommé par les apporteurs pourra également demander le retrait des fonds au dépositaire sans avoir à recourir au juge, comme c'était le cas avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance. Répondant aux préoccupations exprimées par les organisations d'entrepreneur, cette mesure permettra de pallier les carences du gérant qui n'auraient pas accompli de manière diligente les formalités de constitution et d'immatriculation de la société.

Elle est complétée par la possibilité ouverte dans l'article L. 223-18 du code précité de nommer des gérants à la majorité relative sur seconde convocation, et non plus seulement à la majorité absolue, et de supprimer des statuts, dans les mêmes conditions, le nom du gérant qui a cessé ses fonctions. La procédure simplifiée, conduite par le gérant, de déplacement du siège social dans le même département ou dans un département limitrophe qui s'applique aux SA est étendue aux SARL, de même qu'est étendue la procédure simplifiée de mise en harmonie des statuts avec les dispositions impératives de la loi et des règlements, à la différence près que, pour les SARL, la décision du gérant devra être ratifiée par une majorité représentant les trois quarts des parts sociales là où la loi exige seulement une majorité renforcée pour les SA.

Enfin, la procédure de révocation du gérant est allégée (article L. 223-5 du code précité), la majorité des votes émis sur seconde convocation suffisant désormais, nonobstant une exigence plus forte fixée dans les statuts. En outre, si aucune assemblée ne pourra être tenue avant l'expiration du délai de communication des documents défini par l'article L. 223-6 dudit code, le commissaire aux comptes ou tout associé pourra en convoquer une dans le but de remplacer un gérant décédé dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État (article L. 223-27 du code précité).

— *La dépenalisation du droit des affaires (articles 19 à 23)*

Le 6° de l'article 26 de la loi d'habilitation concerne la dépenalisation du droit des sociétés. Les incriminations pénales devant être modifiées pour prévoir des sanctions civiles visent des manquements commis par les dirigeants de sociétés : l'absence d'établissement des procès-verbaux des délibérations des organes d'administration et de direction (article L. 242-7 du code de commerce) ; le défaut de communication des documents destinés aux actionnaires en vue de la tenue de leurs assemblées (articles L. 242-12 et L. 242-1 dudit code) ; l'absence de tenue des procès-verbaux lors de la réunion de ces assemblées (article L. 242-15 du même code) ; le défaut d'établissement par le président de l'assemblée des obligataires des procès-verbaux constatant les décisions prises lors de la réunion de l'assemblée (article L. 245-13 du code précité) ; des infractions devenues obsolètes en raison de l'évolution de la législation applicable en matière d'émission d'obligations (articles L. 241-2 et L. 245-9-2).

Concernant les défauts de tenue des procès-verbaux des organes d'administration et de direction, l'ordonnance abroge l'incrimination pénale prévue à l'article L. 242-7 du code de commerce et prévoit dans le livre II une nullité et une injonction de faire en substitution de cette sanction. Les conditions de déclenchement de la nullité sont toutefois limitées dans le temps, à savoir qu'elle ne pourra pas être soulevée au-delà de l'approbation du procès-verbal de la deuxième réunion de l'organe de direction ou d'administration après la commission de l'irrégularité. Concernant le défaut de tenue des procès-verbaux des assemblées (articles L. 242-15 et L. 245-13), les incriminations sont modifiées pour le réserver au seul cas d'inexistence des procès-verbaux ou des mentions obligatoires. En revanche, l'absence de transcription de ces procès-verbaux dans le registre spécial ne donne plus lieu à sanction pénale mais à une procédure d'injonction de faire. Ces modifications allègent la responsabilité pénale du dirigeant tout en évitant de recourir à des nullités pouvant remettre en cause des décisions essentielles pour la vie sociale. Elles tiennent compte également de l'entrée en vigueur de la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière de sécurité financière qui a déjà dépenalisé partiellement l'article L. 242-15 précité.

Concernant le défaut de communication des documents, il sera sanctionné dorénavant par une injonction de faire. Cette procédure se substitue donc aux incriminations pénales prévues aux articles L. 242-12 et L. 242-13 du code de commerce. L'ordonnance tire également les conséquences de la nouvelle possibilité pour les sociétés à responsabilité limitée d'émettre des obligations. La sanction d'une telle émission est abrogée. L'ordonnance abroge également la sanction qui est attachée à l'émission d'obligations dont la valeur des titres est située en deçà d'un minimum légal, lequel a été supprimé dans le code de commerce.

— *Le droit de la concurrence (articles 24 et 25)*

En application du 10° de l'article 26 de la loi d'habilitation, il est institué une procédure accélérée pour l'examen par le Conseil de la concurrence des affaires mettant en cause des opérateurs détenant des parts de marché inférieures à un niveau déterminé, fixé à 10 % sur l'un des marchés affectés par l'accord entre des entreprises qui sont concurrentes ou à 15 % de l'un des marchés affectés par

l'accord ou la pratique lorsqu'il s'agit d'un accord entre entreprises qui ne sont pas concurrentes.

L'expérience communautaire, dont s'inspire cette procédure, montre qu'en dessous de ce seuil, les pratiques en cause n'affectent pas sensiblement la concurrence. Le dispositif sera toutefois encadré afin d'écartier du bénéfice de cette disposition les pratiques graves, telles que les accords de fixation de prix, toujours dommageable au consommateur et à l'économie et qui doivent donc être sanctionnées. D'autre part, la procédure sera certes simplifiée et accélérée mais elle sera pleinement motivée. Cette mesure permettra au Conseil de la concurrence de se concentrer sur les affaires importantes. Le seuil de déclaration des concentrations est par ailleurs relevé de 15 millions d'euros à 50 millions d'euros.

— *Les ventes en liquidation (articles 26, 28 et 29)*

Le 7° de l'article 26 de la loi d'habilitation autorise à substituer un régime de déclaration préalable au régime d'autorisation auquel sont soumises les ventes en liquidation. Il apparaît que la grande majorité des autorisations sollicitées repose sur des justifications bien établies et ne nécessite pas de contrôle approfondi. Le nouveau dispositif permet d'effectuer des contrôles en vue de vérifier, en tant que de besoin, les assertions des déclarants sans subordonner ces ventes, par nature exceptionnelles, à un processus d'instruction administratif systématique, inévitablement assez rigide. L'encadrement de ces ventes reste inchangé, notamment le fait qu'elles doivent avoir une cause particulière et vérifiable telle que prévue par la loi, et continue de reposer sur la limitation de leur durée et l'interdiction de réapprovisionnement. L'article 29 de l'ordonnance remplace le mot « préfet » par « autorité administrative compétente », dans les articles L. 310-1 à L. 310-7 qui forment le titre premier du livre troisième du code de commerce relatif aux liquidations, aux ventes au déballage, aux soldes et aux ventes en magasins d'usine. Par cette mesure technique, le pouvoir réglementaire pourra donc adapter cette détermination de l'autorité compétente, dans le temps et en tant que de besoin, à l'évolution de l'organisation des services de l'État ou aux modifications de compétence entre celui-ci et les collectivités territoriales.

— *Le régime des foires et salons (articles 27, 28, 30 à 33)*

En application du 8° de l'article 26 de la loi d'habilitation, l'organisation des foires et salons est simplifiée. L'ordonnance supprime le mécanisme d'autorisation préalable. En effet, elle restait jusqu'ici, soumise à un régime d'autorisation mis en place par l'ordonnance n° 45-2088 du 11 septembre 1945 relative aux « foires et salons », qui est abrogée. Elle ne répond plus, ni aux exigences du commerce moderne dans le cas d'une concurrence loyale, ni à la volonté réaffirmée de l'État en matière de simplifications administratives.

Les salons professionnels qui se tiennent hors des parcs d'exposition sont désormais définis dans un nouveau titre créé au livre VII du code de commerce, et n'ont plus à être autorisés. Les foires et salons professionnels ouverts au public qui se tiennent dans l'enceinte de parcs sont soumis à une simple déclaration du programme annuel à l'autorité administrative. Par ailleurs, le parc d'exposition est défini par un autre article et est enregistré par la préfecture.

Dans l'un et l'autre cas, les organisateurs sont dispensés de demande d'autorisation de vente au déballage. Le texte lève également les incertitudes relatives à l'application de la réglementation de la vente au déballage pour les fêtes foraines et pour les manifestations agricoles, lorsque seuls des producteurs ou des éleveurs y sont exposants. Les sanctions applicables sont réaménagées en conséquence. Des dispositions de coordination, dans le code de la consommation et le code général des collectivités territoriales, sont prévues.

— *Le fonctionnement des marchés d'intérêt national (articles 34 à 43)*

Le 9° de l'article 26 de la loi d'habilitation tend à assouplir les dispositions de l'ordonnance n° 67-808 du 22 septembre 1967 relative aux marchés d'intérêt national, codifiées au titre troisième du livre VII du code de commerce, et à modifier leur mode de gestion.

Élaborées dans un contexte différent de celui d'aujourd'hui, tant dans le domaine des circuits de distribution que des compétences et modes d'intervention des différentes collectivités publiques, ces règles constituent, pour certaines d'entre elles, un frein aux adaptations et à la modernisation des marchés concernés. D'une part, aucun classement nouveau n'est intervenu depuis 1978, d'autre part, pour les dix-sept marchés classés, la réglementation ralentit considérablement, quand elle ne les limite pas par un formalisme excessif ou par une situation d'incertitude juridique, les mutations que les gestionnaires des marchés comme les collectivités territoriales intéressées souhaiteraient apporter à leur activité.

L'ordonnance simplifie et éclaircit le contexte juridique dans lequel se déterminent les décisions des gestionnaires et, à travers eux, ceux des opérateurs qui y travaillent. Dans un premier temps, il est prévu d'établir, à l'article L. 730-1 du code de commerce, une véritable définition des marchés d'intérêt national qui était jusqu'ici absente. Par ailleurs, dans le cadre des lois relatives à la décentralisation, l'autorisation de la création des marchés est confiée aux régions. En outre, pour faire face à une raréfaction de terrains à vocation industrielle et agroalimentaire situés sur le domaine public de l'État et des collectivités territoriales, l'article L. 730-1 prévoit une possibilité d'implanter les marchés d'intérêt national sur le domaine privé, voire de louer des parcelles à des particuliers. En effet, la situation foncière peut être dissociée de l'organisation et des conditions d'exploitation du service public que sont les marchés d'intérêt national.

La gestion reste le fait des collectivités territoriales sur le territoire duquel s'installe le marché, comme dans la pratique antérieure. Mais elles disposeront désormais d'une palette élargie de modalités. Aux côtés de la régie ou de la société d'économie mixte locale précédemment admises, elles pourront confier la gestion à des tiers privés à la suite d'appel d'offres. Elles pourront également confier le choix entre ces modalités aux régions. L'État conserve une possibilité de déterminer le mode de gestion dans certains marchés dont la liste est fixée par décret ; ce sera le cas du marché d'intérêt national de Paris-Rungis. Les ministres de tutelle sont clairement identifiés.

L'ordonnance précise les modalités de gestion et assouplit les interdictions instaurées en faveur des périmètres de protection. L'article L. 730-3 du code précité

est actualisé. Le caractère de service public des marchés d'intérêt national n'est pas contradictoire avec une gestion dynamique. Le principe statique de l'équilibre des comptes est remplacé par une obligation de prévoir les moyens nécessaires pour faire face à l'ensemble de ces obligations, y compris prévisibles, ce qui est particulièrement crucial pour faire face à l'élévation tendancielle des normes sanitaires, notamment au niveau européen.

L'article L. 730-4 est modifié pour que l'institution d'un périmètre de protection, désormais dénommé « périmètre de référence », zone où une implantation nouvelle ou l'extension d'une activité de gros dans les produits protégés est, en principe, interdite, reste facultative mais que la durée des interdictions soit limitée dans le temps. Une telle décision, qui implique une limitation de la liberté constitutionnelle d'installation et d'exercice commercial, est la seule qui désormais donnera lieu à décret pris après avis du Conseil d'État dans la réglementation des marchés d'intérêt national. La fixation de l'implantation précise du marché, précédemment traitée à l'article L. 730-15, est inscrite à cet endroit de manière plus logique. Ce n'est, en effet, que dans le seul cas où un périmètre de protection est mis en œuvre que cette délimitation emporte des droits. Il convient, en outre, d'alléger les formalités liées à une extension de cette enceinte ou à un transfert de cette implantation lorsqu'elle ne modifie pas la situation de droit : dans ce cas, un simple arrêté apparaît suffisant. Il en est de même, s'il apparaît que la restriction à la liberté constitutionnelle d'installation et d'exercice posée par la création d'un périmètre n'apparaît plus nécessaire avant le terme fixé par le décret initial.

L'article L. 730-6 permettait précédemment l'institution d'un périmètre au sein duquel l'exercice même d'une activité de gros en produits protégés faisait l'objet d'une interdiction absolue. Cette disposition, très réductrice de la liberté d'installation et d'exercice du commerce, a été utilisée dans le passé pour le déménagement des Halles de Paris vers Rungis. Quelques autres marchés d'intérêt national ont également utilisé cette faculté. Dans tous ces cas, l'impact attendu est atteint depuis de nombreuses années et ces périmètres ont été supprimés, à l'exception d'un cas pour lequel il ne s'agit que d'une survivance administrative. L'ordonnance abroge cette disposition qui ne paraît plus utile, ainsi que les différents articles qui en prévoyaient les conséquences juridiques, et procède à des modifications de coordination aux articles L. 730-4, L. 730-7 et L. 730-8 du code précité.

La modification apportée à l'article L. 730-8, outre la coordination avec l'abrogation de l'article L. 730-6, précise le fondement légitime des dérogations qui peuvent être décidées, à savoir l'amélioration de la productivité de la distribution des produits protégés. Le changement apporté à l'article L. 730-10 permet une coordination avec les autres dispositions.

L'article L. 730-15 est allégé des dispositions qui avaient conduit à ce que presque toutes les modifications apportées à la situation de chaque marché d'intérêt national avaient dû faire l'objet d'une procédure d'approbation par décret en Conseil d'État. De ce fait, et en combinaison avec les dispositions prises aux articles L. 730-1 et L. 730-4, les formalités sont simplifiées : le classement, lorsqu'il ne s'accompagne pas de la création d'un périmètre de référence, est fait par décret ; l'implantation du marché, ses extensions ou son transfert, lorsqu'ils ne

s'accompagnent pas de la création ou de la modification d'un périmètre de référence et l'approbation des statuts des sociétés gestionnaires et de leurs modifications ne font plus l'objet de décisions d'approbation de l'État.

— *L'application de l'ordonnance outre-mer (articles 46 à 49)*

L'article 36 de la loi du 2 juillet 2003 précitée permet au Gouvernement de prendre les mesures d'adaptation nécessaires pour rendre applicables, outre-mer, les dispositions prévues par l'ordonnance.

La réforme des coopératives de commerçants détaillants s'applique seulement à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte. Ces dispositions ne sont pas, en effet, applicables dans les autres collectivités du livre IX du code de commerce. Les dispositions relatives à la location gérance et au fonctionnement de la SARL sont applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et aux îles Wallis et Futuna.

Les mesures de dépénalisation du droit des sociétés sont applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et aux îles Wallis et Futuna. Toutefois, les dispositions créant des dispositifs civils de sanction ne peuvent être étendues à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie et aux îles Wallis et Futuna qu'à la condition d'étendre la procédure d'injonction de faire instaurée par la loi du 15 mai 2001 et complétée par les lois du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique et de sécurité financière. Il convient, en effet, de corréliser ces nouveaux cas d'injonction de faire avec la procédure d'injonction de faire déjà existante. La cohérence législative impose donc que les articles L. 235-2-1, L. 238-2 et L. 238-3 du code de commerce soient ainsi rendus applicables dans ces collectivités, en application des habilitations législatives contenues dans plusieurs lois visées par l'ordonnance.

La réforme du droit de la concurrence et des concentrations s'applique à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, les dispositions du code de commerce excluant totalement ce domaine pour la Nouvelle-Calédonie et partiellement pour les îles Wallis et Futuna. Les dispositions reformant les ventes en liquidation sont applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon, Mayotte et partiellement aux îles Wallis et Futuna. Enfin, les modifications apportées au régime juridique du marché d'intérêt national ne sont pas applicables aux collectivités d'outre-mer visées au livre IX du code de commerce, dans la mesure où la partie du livre VI du code de commerce qui régit cette matière ne leur est pas applicable.

l) L'ordonnance n° 2004-279 du 25 mars 2004 portant simplification et adaptation des conditions d'exercice de certaines activités professionnelles

L'ordonnance du 25 mars 2004 portant simplification et adaptation des conditions d'exercice de certaines activités professionnelles a été prise sur le fondement des articles 2 (procédures non contentieuses), 27 (modernisation et simplification de la législation applicable à certaines professions et activités) et 36 (application outre-mer) de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003. Elle n'a pas fait l'objet d'un projet de loi de ratification particulier.

— *Les commerçants étrangers*

Dans son titre premier, l'ordonnance simplifie les modalités d'exercice d'activités commerciales et artisanales par des étrangers. Il n'est désormais plus nécessaire pour un étranger d'obtenir, pour exercer de telles activités en France, une autorisation préfectorale. Le régime applicable aux seuls ressortissants d'un État partie à l'accord sur l'EEE est étendu à tous les ressortissants d'un État membre de l'OCDE.

Conformément au 3° de l'article 27 de la loi d'habilitation, l'ordonnance vise à simplifier la procédure applicable aux ressortissants étrangers qui souhaitent exercer en France une activité commerciale en supprimant la carte d'identité de commerçant étranger, sans toutefois remettre en cause l'existence de contrôles liés notamment à l'absence de menace à l'ordre public ou, le cas échéant, à la viabilité économique du projet d'entreprise (article premier). En sont dispensées les personnes titulaires de la carte de résident, qui, en application de l'article 17 de l'ordonnance n° 45-2658 du 2 novembre 1945 relative aux conditions d'entrée et de séjour des étrangers en France, sont déjà exemptées de la carte de commerçant étranger. La formulation de cet article prend en compte la disparition de la carte. L'ordonnance étend, par ailleurs, les dispositions de l'article L. 122-3 du code de commerce, qui dispensent déjà de l'autorisation les ressortissants de l'Union européenne et de l'EEE, aux ressortissants des États membres de l'OCDE qui présentent une approche commune du bon fonctionnement des économies modernes développées.

— *La simplification des modalités d'exercice de certaines professions*

Le titre II de l'ordonnance simplifie les modalités d'exercice des professions de coiffeur (chapitre premier), de courtiers de marchandises assermentés (chapitre II), de voyageurs, représentants ou placiers (VRP) (chapitre III), d'experts-comptables (chapitre IV). Les dispositions relatives à l'entremise et à la gestion des immeubles et fonds de commerce (1° de l'article 27), aux agents de voyages et aux exploitants forestiers seront prises dans des ordonnances ultérieures.

- Les coiffeurs

Conformément au 2° de l'article 27 de la loi d'habilitation, la loi n° 46-1173 du 23 mai 1946 portant réglementation des conditions d'accès à la profession de coiffeur est modifiée. Afin de permettre une adaptation plus simple de la réglementation applicable, un certain nombre de dispositions sont abrogées et renvoyées à un décret. Il en est notamment ainsi de la liste des diplômes nécessaires à l'exercice de la coiffure ou des dérogations possibles à la qualification professionnelle. Par ailleurs, la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat avait mis en place un dispositif spécifique de validation de la capacité professionnelle de coiffure permettant à son bénéficiaire, soit, dans une entreprise de coiffure à établissement unique, d'exercer le contrôle effectif et permanent sans diplôme, soit d'exercer la coiffure à domicile. Cette validation était accordée par une commission, sur dossier. Or, l'article 197 de la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a supprimé ce dispositif spécifique, sans préciser le sort des personnes ayant obtenu à ce titre la

validation de la capacité professionnelle de coiffure. Afin de pallier cette situation, l'ordonnance accorde à ces personnes le droit d'exercer cette profession à compter du 19 janvier 2002, sans devoir justifier d'autres diplômes.

- Les courtiers assermentés

Le 2° de l'article 27 (2°) de la loi visait également à apporter des simplifications au statut des courtiers assermentés. L'article L. 322-8 ancien du code de commerce renvoyait à un décret pour déterminer la liste des marchandises dont les courtiers sont habilités à effectuer la vente volontaire sans autorisation du tribunal de commerce. Cette liste était obsolète. Dans un souci de simplification, le principe de la vente volontaire sans autorisation est posé, sauf exceptions mentionnées dans l'article L. 322-8 nouveau et précisées dans un arrêté pris par le ministre de la justice et le ministre chargé du commerce.

- Les vendeurs, représentants ou placiers

Par cette ordonnance, les articles L. 751-13 et L. 795-1 du code du travail relatifs à la carte professionnelle des VRP sont abrogés. Cette suppression est d'autant plus justifiée que, selon la jurisprudence de la Cour de cassation, l'obligation pour les représentants statutaires de détenir la carte, bien que pénalement sanctionnée par l'article L. 795-1 du code du travail, ne conditionnait plus l'application du statut de VRP. Enfin, l'ordonnance, dans son titre III, prévoit des mesures d'adaptation de ces dispositions à l'outre-mer. L'obligation d'être titulaire de cette carte, se comprenait au moment où elle a été instaurée par la loi du 8 octobre 1919, mais plus à l'heure actuelle. L'ordonnance met en adéquation l'évolution de la jurisprudence et les usages professionnels en supprimant ces articles.

- Les experts-comptables

En outre, l'ordonnance simplifie et adapte aux exigences de la profession les conditions d'établissement et d'exercice de la profession d'expert-comptable. L'article 2 de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable est modifié afin de permettre aux experts-comptables d'accompagner la création d'entreprise sous tous ses aspects comptables ou à finalité économique et financière. Cette modification entérine l'engagement pris par le Premier ministre, le 25 septembre 2003, à l'occasion du cinquante-huitième congrès de l'ordre des experts-comptables. L'ordonnance apporte des simplifications dans les modalités d'exercice de l'activité d'expertise comptable.

En l'état antérieur de la législation, la profession d'expertise comptable pouvait être exercée par les experts-comptables et les sociétés d'expertise comptable inscrits au tableau de l'ordre des experts-comptables. Par dérogation à ce monopole, les centres de gestion agréés pouvaient être habilités à tenir des comptabilités, dans des conditions limitatives qui dépendaient de l'importance du chiffre d'affaires ou de l'activité exercée par l'entreprise adhérente du centre.

Afin de clarifier et de simplifier pour les entreprises les règles d'accès au marché de la comptabilité, il est proposé d'aménager les dispositions de l'ordonnance du 19 septembre 1945 précitée en permettant l'exercice de l'activité d'expertise comptable sous forme associative au sein « d'associations de gestion et de comptabilité ». Ces associations exerceront leur activité sans limitation de chiffre d'affaires ou de secteur socioprofessionnel de leur clientèle. L'activité d'expertise comptable exercée au sein de ces associations est soumise aux mêmes règles déontologiques et professionnelles que celles des experts-comptables. Les salariés responsables de cette activité au sein des associations seront des diplômés d'expertise comptable inscrits à l'ordre.

Des mesures transitoires sont prévues pour faciliter la transformation des actuels centres de gestion agréés et habilités en associations de gestion et de comptabilité. Ainsi, certains salariés des centres de gestion agréés et habilités pourront, s'ils remplissent les conditions énumérées, soit être inscrits au tableau de l'ordre des experts-comptables, soit faire fonction d'expert-comptable. Par ailleurs, la transformation des centres de gestion agréés en association de gestion et de comptabilité s'effectuera en franchise d'impôt.

Les centres de gestion agréés seront habilités à tenir des comptabilités jusqu'au 31 décembre 2008. Avant le 1^{er} mai 2008, un rapport sera établi sur la réforme des professions comptables ainsi que sur les modalités d'application aux centres de gestion agréés et habilités, notamment ceux créés à l'initiative des syndicats professionnels, constatées au 1^{er} janvier 2008. Par ailleurs, conformément aux dispositions de la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2000 sur le commerce électronique, la possibilité pour les professionnels de la comptabilité de recourir, sous conditions précisées par décret, à des actions de promotion est prévue.

— *L'application de l'ordonnance outre-mer*

Comme on l'a vu à plusieurs reprises, l'article 36 de la loi du 2 juillet 2003 précitée permet au Gouvernement de prendre les adaptations nécessaires pour rendre applicables, outre-mer, les dispositions prévues par l'ordonnance. Le nouveau régime applicable au commerçant étranger entrera en vigueur à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte sous réserve des adaptations prévues respectivement aux articles L. 911-1 et L. 921-1 du code de commerce. Les dispositions relatives aux coiffeurs et celles relatives aux voyageurs, représentants et placiers ne s'appliqueront qu'à Saint-Pierre-et-Miquelon. Les dispositions relatives aux courtiers de marchandises sont applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte. Elles sont étendues en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna. Les dispositions relatives aux experts-comptables ne s'appliqueront dans aucune des collectivités précitées.

m) L'ordonnance n° 2004-280 du 25 mars 2004 relative aux simplifications en matière d'enquêtes statistiques

Cette ordonnance a été préparée sur le fondement de l'article 23 de la loi du 2 juillet 2003 qui habilitait le Gouvernement, dans le but de réduire le nombre des enquêtes statistiques d'intérêt général obligatoires auxquelles les personnes morales

de droit public et de droit privé, les entrepreneurs individuels et les personnes exerçant une profession libérale sont astreints, à prendre les mesures nécessaires à :

— la détermination des enquêtes statistiques qui doivent revêtir un caractère obligatoire ;

— l'organisation de la cession aux services statistiques des données recueillies, dans le cadre de leurs missions, par les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics et les personnes morales de droit privé chargées d'une mission de service public ;

— la définition des conditions d'exploitation de ces données à des fins de recherche scientifique.

L'objectif de l'ordonnance est donc de limiter le nombre d'enquêtes statistiques, en particulier les enquêtes obligatoires, auxquelles sont soumises les personnes morales, les entrepreneurs individuels et les professions libérales. Cela sera rendu possible en facilitant le retraitement, aux fins d'établissement de statistiques par l'INSEE et les services statistiques ministériels, de données déjà collectées dans le cadre de leur mission par des administrations, des personnes morales de droit public ou des personnes morales de droit privé gérant un service public. La mobilisation systématique des sources administratives devrait *in fine* conduire à limiter le nombre d'enquêtes et à réduire la complexité de chacune en limitant leur contenu aux questions non strictement redondantes.

Dans la même optique, les données collectées par l'INSEE pourront être transmises aux chercheurs, pour qui elles constituent un instrument de travail essentiel. Cela leur évitera également de procéder à leur initiative à des enquêtes auprès des entreprises pour collecter ces données.

L'ordonnance modifie, en conséquence, la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistique. Outre quelques modifications d'ordre rédactionnel et qui précisent que le programme d'enquêtes établi par le Conseil national de l'information statistique (CNIS) est défini sur un rythme annuel (articles premier et 2 de l'ordonnance), elle crée un comité du secret statistique qui donne son avis sur les demandes de communication des données individuelles d'ordre économique et financier relatives aux personnes morales de droit public et de droit privé, et à l'activité professionnelle des entrepreneurs individuels et des personnes exerçant une profession libérale, collectées en application de la présente loi. Ce comité, présidé par un conseiller d'État, comprend notamment des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat. Les bénéficiaires des communications de données résultant des décisions ministérielles prises après avis du comité du secret statistique devront s'engager à ne communiquer ces données à quiconque, sous peine de sanction pénale (article 4 de l'ordonnance).

Le comité secret donne son avis pour la transmission à l'INSEE ou aux services statistiques ministériels des informations relatives aux personnes physiques et morales recueillies par un service public à des fins exclusives d'établissement de statistiques (article 5 de l'ordonnance). Il émet également des recommandations

relatives à l'accès pour des besoins de recherche scientifique aux données individuelles transmises à l'INSEE (article 6 de l'ordonnance).

n) L'ordonnance n° 2004-281 du 25 mars 2004 relative à des mesures de simplification en matière fiscale

Ce texte a été pris sur la base des articles 7 et 10 de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003, afin d'abroger les dispositions fiscales devenues sans objet et adapter celles qui sont obsolètes, d'élargir les possibilités et assouplir les modalités d'option pour des régimes fiscaux spécifiques, de simplifier les démarches des usagers en allégeant ou supprimant des formalités de déclaration ou de paiement de certains impôts, de simplifier les modalités de recouvrement de l'impôt par l'administration fiscale et de clarifier la formulation d'actes administratifs résultant de dispositions de forme législative et relatives à l'assiette ou au recouvrement de l'impôt. L'habilitation visait aussi à prendre par ordonnance toutes mesures visant à préciser la situation des délégués du Médiateur de la République.

L'ordonnance permet de modifier environ deux cent cinquante articles du code général des impôts et du livre des procédures fiscales et procède à l'abrogation de soixante-dix d'entre eux.

— L'abrogation de dispositions obsolètes

Le chapitre premier met en œuvre les dispositions du 1° de l'article 7 de la loi du 2 juillet 2003 précitée visant à abroger les dispositions fiscales devenues sans objet et adapter celles qui sont obsolètes. L'article premier abroge ainsi les dispositions de l'article 39 *octies* B du code général des impôts relatives à la provision pour pertes subies par des filiales d'entreprises françaises implantées dans la Communauté européenne, régime qui a cessé de s'appliquer en 1991. L'article 2 abroge les dispositions devenues périmées des articles 199 *sexies* et suivants du code précité en matière de réduction d'impôt sur le revenu accordée au titre des intérêts d'emprunt afférents à l'habitation principale, dispositif concernant les emprunts contractés entre 1984 et 1998.

L'article 3 abroge les dispositions du 4° de l'article 280 du code précité, devenues caduques, relatives à l'exonération d'impôt sur les sociétés au bénéfice des associations d'anciens combattants, conséquence de la suppression de la loterie nationale. L'article 4 abroge les dispositions devenues caduques de l'article 209-0 A du même code relatives à l'évaluation de parts ou actions d'organisme commun de placement en valeurs mobilières, compte tenu de la péremption des dispositions d'évaluation des parts. L'article 5 abroge les dispositions de l'article 239 *bis* B du même code relatives à l'agrément prévu pour l'application du régime spécial des sociétés inactives, régime de plus-values de liquidation accordé sur agrément prononcé avant la dissolution.

L'article 6 constate la péremption et abroge les dispositions concernant des mécanismes provisoires de plafonnement ou d'exonération partielle de taxe professionnelle en matière d'équipements de manutention portuaire (article 1464 G), relatifs à la Corse (article 1466 B-VIII) ou aux restructurations d'établissements en 1992 et 1993 (article 1518 B), de plafonnement temporaire de la taxe pour exercices

anciens (article 1647 A et suivants), de dégrèvement temporaire pour les entreprises disposant de véhicules routiers ou d'autocars (article 1647 C) et d'obligations déclaratives des entreprises de transport sanitaire terrestre en 2001 (article 1647 C *bis*).

L'article 7 tire les conséquences de la disparition des districts à compter du 1^{er} janvier 2002 et abroge ou modifie les dispositions des articles 1609 *quinquies* et suivants du code général des impôts. L'article 8 abroge les dispositions obsolètes du dispositif d'écrêtement prévu au profit du fonds départemental de péréquation de la taxe professionnelle (article 1645 A dudit code).

L'article 9 abroge les dispositions relatives à une vingtaine de pénalités, amendes, sanctions ou majorations obsolètes, devenues sans objet ou faisant double emploi avec d'autres sanctions de même nature. L'article 10 abroge les dispositions relatives à des droits supplémentaires perçus en sus de droits de mutation, des pénalités et de l'intérêt de retard réclamés lorsque le bénéficiaire d'un régime d'atténuation du droit de mutation posé par le code précité n'a pas respecté les conditions initiales d'atténuation. Les sanctions de droit commun trouvent à s'appliquer en substitution.

Les articles 11 à 14 procèdent à une abrogation et à une adaptation des dispositions relatives aux contributions indirectes : l'article 11 abroge des mesures obsolète relatives au suivi des fabrications de boissons de raisins secs ; l'article 12 adapte et actualise la terminologie employée en matière de circulation et de commerce des boissons alcooliques ; l'article 13 procède à la suppression et à la simplification de mesures relatives à la garantie des métaux précieux ; l'article 14 clarifie les dispositions de l'article 520 A relatif au droit spécifique sur les eaux et les autres boissons non alcooliques et celles de l'article 1618 *septies* portant sur la taxe affectée au BAPSA.

L'article 15 abroge un ensemble de dispositions obsolètes : exonération temporaire d'impôt sur le revenu sur les locations de logements vacants loués à des bénéficiaires d'un revenu minimum d'insertion ou à des étudiants (article 15 *quater* du code précité) ; exonération d'impôt sur les mutations par décès des créances indemnitaires recueillies par les victimes de la rupture du barrage de Malpasset (article 791 du même code) ; dispense de droits de timbre et d'enregistrement relatifs aux actes issus de la loi n° 75-622 du 11 juillet 1975 relative à l'électricité dans le département d'outre mer (article 1048 *bis*), des lois n° 63-1218 et n° 69-992 relatives aux Français rapatriés (article 1052 du code général des impôts), des lois du 19 juillet 1921, du 26 août 1942 et du 26 février 1949 sur les archives (articles 1123 et 1124) et fonds départementaux de solidarité pour l'environnement (article 1648 AB). Cet article assouplit également le régime de la taxe sur la valeur ajoutée de certains achats effectués par les particuliers chez des exploitants agricoles non redevables de cette taxe (au 10° de l'article 257 du code précité).

— *L'harmonisation des régimes d'option*

Le chapitre II correspond au deuxième champ d'habilitation de l'article 7 de la loi du 2 juillet 2003 et porte sur diverses modalités d'options pour des régimes fiscaux spécifiques. L'article 16 prévoit ainsi un assouplissement des modalités de

déduction des charges liées à la transmission à titre gratuit des entreprises individuelles (au 4^o *quater* du 1 de l'article 39 du code précité). L'article 17 prévoit l'extension du régime de faveur d'étalement des subventions d'équipement accordées directement aux crédits preneurs, à l'instar des crédits bailleurs (au 1^o de l'article 42 *septies* du code précité). L'article 18 assouplit le dispositif d'assujettissement à l'impôt sur les sociétés pour les SARL en cas de réunion de toutes les parts entre les mains d'une personne physique (article 239 du code général des impôts).

— *La simplification des formalités de déclaration ou de paiement*

Le chapitre III, mettant en œuvre le troisième champ d'habilitation de l'article 7 de la loi du 2 juillet 2003, porte simplification des formalités de déclaration ou de paiement de certains impôts.

L'article 19 simplifie les modalités de dépôt de la déclaration de la taxe sur les métaux précieux prévus à l'article 150 *V ter* du code général des impôts en cas de vente dans un État de la Communauté européenne. L'article 20 supprime l'exigence d'une autorisation préalable pour le transfert, par les groupes de sociétés qui ont signé des accords de participation, de la provision pour investissement prévu à l'article 237 *bis* A du code précité.

L'article 21 procède à un allègement des formalités en matière de contributions indirectes. Il harmonise le régime fiscal applicable aux opérateurs exerçant le commerce de produits soumis à accises (articles 302 D et 444 du code précité). Il met en cohérence les procédures fiscales et douanières et simplifie les formalités pour les opérateurs (article 302 G). Il harmonise la situation des opérateurs enregistrés avec celle des entreprises agréées par la mise en place d'une déclaration mensuelle des réceptions de produits soumis à accises (article 302 H *bis* du code précité). Il simplifie les obligations déclaratives en matière d'enrichissement par sucrage des vins en application du droit communautaire (article 422 du même code). Il étend l'affranchissement des formalités à la circulation des fruits à cidre ou à poiré (articles 458, 467 et 483 du code précité). Il abroge l'obligation de déclaration de profession pour certains opérateurs (article 502 du code général des impôts).

L'article 22 allège les règles de paraphe et de cotation de certains registres (articles 625, 867 et 868 du code général des impôts). L'article 23 supprime l'exigence de fournir un tableau des abandonnements en cas de donation-partage (article 861 du code général de impôts). L'article 24 dispense les sociétés nouvelles de verser les acomptes d'impôt sur les sociétés avant la clôture du premier exercice. Les acomptes d'impôt des sociétés nouvelles étaient jusqu'alors déterminés selon un impôt de référence calculé sur le produit évalué à 5 % du capital social (article 1668 du code précité). L'article 25 abroge le dispositif des rôles auxiliaires en matière d'assiette (article 1660 du code général des impôts) et de recouvrement (article 1683 du même code). L'article 26 supprime la possibilité d'utiliser des obligations cautionnées en matière fiscale (articles 1692, 1698 et 1926 du code précité).

— *Les relations entre les contribuables et l'administration*

Le chapitre IV, appliquant le quatrième champ d'habilitation de l'article 7 de la loi du 2 juillet 2003, améliore les relations entre les contribuables et l'administration. L'article 27 procède au changement d'intitulé des « notifications de redressement » qui deviennent des « propositions de rectification » de manière à clarifier la nature juridique de l'acte et améliorer les relations entre les services fiscaux et le contribuable ayant fait l'objet d'un contrôle. L'article 28 modifie l'article L. 190 du livre des procédures fiscales en étendant les possibilités de recours contentieux en l'absence d'imposition supplémentaire et notamment en cas de réduction d'un crédit de taxes sur la valeur ajoutée ou de la mise en œuvre d'une procédure de taxation d'office. L'article 29 abroge l'article 1649 *ter* G du code général des impôts et dispense ainsi les sociétés et compagnies d'assurances d'établir annuellement un relevé des personnes ayant assuré des bijoux, pierreries, objets d'art, de collection ou d'antiquité.

— *La situation des délégués du Médiateur de la République*

Le chapitre V met en œuvre l'habilitation de l'article 10 de la loi du 2 juillet 2003 en ce qui concerne la situation des délégués du Médiateur de la République. L'article 30 complète ainsi l'article 6-1, introduit dans la loi n° 73-6 du 6 janvier 1973 par la loi du 12 avril 2000 précitée, en précisant que les délégués du médiateur exercent leur activité à titre bénévole et perçoivent une indemnité représentative de frais. Cette disposition vise à renforcer l'attractivité de la fonction de délégué du médiateur au nombre actuellement de 260 dont 140 intervenant dans les quartiers en difficulté, à en faciliter l'accès aux personnes exerçant par ailleurs une activité professionnelle et à développer leur implantation territoriale.

o) L'ordonnance n° 2004-328 du 15 avril 2004 relative à l'élection des délégués consulaires et des juges des tribunaux de commerce

Cette ordonnance, prise sur la base de l'article 19 de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003, vient compléter l'ordonnance n° 2003-1067 du 12 novembre 2003 relative à l'élection des membres des chambres de commerce et d'industrie, à la prorogation des mandats des délégués consulaires et modifiant le code de commerce et l'ordonnance n° 2004-141 du 12 février 2004 portant simplification des élections à la MSA.

La composition du corps électoral des juges des tribunaux de commerce est simplifiée. Seront désormais seuls électeurs des juges consulaires, les délégués consulaires et les membres et anciens membres des tribunaux de commerce. Les membres et anciens membres des chambres de commerce et d'industrie sont retirés du corps électoral *ès* qualités, mais un membre d'une chambre de commerce et d'industrie pourra cumuler cette fonction avec celle de délégué consulaire.

Cette réforme s'appliquera aux prochaines élections des délégués consulaires, qui interviendront courant novembre 2004, puis aux élections des juges consulaires qui auront lieu en 2005. Deux dispositions qui visent à rendre inéligibles les juges consulaires ayant eu un comportement indélicat sont introduites dans le code de l'organisation judiciaire. D'une part, tout juge de commerce ayant fait l'objet d'une mesure de déchéance prononcée par la commission nationale de discipline sera inéligible pendant une durée de dix ans ; d'autre part, la commission

pourra, si elle l'estime nécessaire, prononcer l'inéligibilité de dix ans à l'encontre d'un juge consulaire ayant démissionné en cours de procédure disciplinaire.

Cette ordonnance constitue l'une des étapes de la réforme de la justice commerciale engagée par le gouvernement depuis deux ans, qui porte à la fois sur la formation des juges, leur déontologie et la répartition géographique des juridictions. Par ailleurs, comme le prévoit l'article 6 de l'ordonnance n° 2003-1067 du 12 novembre 2003 précitée, l'article 6 de l'ordonnance du 15 avril ouvre la possibilité de recourir au vote électronique pour les élections des délégués consulaires (dernier alinéa de l'article L. 713-15 du code de commerce).

p) L'ordonnance n° 2004-329 du 15 avril 2004 allégeant les formalités applicables à certaines prestations sociales

Cette ordonnance du 15 avril 2004 allège les formalités applicables à certaines prestations sociales. Elle est prise en application de l'article 15 de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003, qui visait à :

— permettre le choix de la caisse d'assurance maladie versant les prestations en nature pour les assurés sociaux exerçant à la fois une activité salariée et une activité non salariée ;

— assouplir les conditions de rachat des rentes d'accident du travail et simplifier le mode de calcul des indemnités journalières versées au titre des accidents du travail et maladies professionnelles ;

— supprimer la procédure d'enquête mentionnée à l'article L. 442-1 du code de la sécurité sociale ;

— étendre le système de transmission électronique en vigueur pour la branche maladie aux prestations de la branche accidents du travail et maladies professionnelles ;

— simplifier la réglementation des prestations constitutives du minimum vieillesse ;

— modifier la procédure permettant aux organismes d'assurance maladie d'être les garants des intérêts financiers des assurés sociaux dans le cadre de la réglementation des prix des produits inscrits sur la liste prévue par l'article L. 165-1 du code de la sécurité sociale ;

— simplifier et harmoniser les conditions d'indemnisation d'une perte de revenus d'activité ou des frais de remplacement du conjoint collaborateur dans le cas d'une interruption de l'activité ou de la collaboration due à la maladie, à la maternité ou au décès, ainsi que les règles de prise en charge des soins, frais médicaux, pharmaceutiques, d'appareils et d'hospitalisation dispensés à la mère, au père ou à l'enfant, relatifs à l'examen prénatal, à la grossesse, à l'accouchement et à ses suites, ainsi qu'à la naissance ;

— faciliter l'accès des assurés sociaux et de leurs ayants droit aux prestations de santé délivrées dans les autres États membres de l'Union européenne.

— *Les prestations familiales*

L'ordonnance du 15 avril 2004 prévoit, dans son article premier, que le parent qui bénéficie d'un congé de présence parentale pour s'occuper d'un enfant gravement malade, handicapé ou accidenté conserve, pendant la durée de ce congé, ses droits aux prestations en nature des assurances maladie et maternité. À l'issue de cette période, il retrouve ses droits aux prestations en espèces de l'assurance maladie, maternité, invalidité et décès acquis antérieurement au congé. Une procédure similaire existait déjà pour les personnes bénéficiaires de l'allocation de présence parentale (article L. 161-9-1 du code de la sécurité sociale).

Par ailleurs, lorsqu'une personne bénéficie successivement et sans interruption d'un congé parental d'éducation ou d'un complément libre choix d'activité tel qu'il est prévu dans le cadre de la prestation d'accueil du jeune enfant et d'un congé de présence parentale ou de l'allocation de présence parentale, elle retrouve, en cas de reprise d'activité, ses droits aux prestations acquis antérieurement au bénéfice du premier congé ou de la première prestation (article L. 161-9-2 du même code).

— *La garantie des intérêts financiers des assurés sociaux*

Lorsque des assurés sont confrontés à des fournisseurs qui ne respectent pas les prix de vente fixés, les organismes d'assurance maladie peuvent exiger de ces derniers qu'ils remboursent aux assurés la différence entre le prix facturé et le prix plafond. Une double procédure peut être engagée. Lorsqu'un organisme constate à l'encontre d'un fournisseur de l'un des produits ou prestations remboursables le non-respect du prix, le directeur de cet organisme adresse au fournisseur une notification par laquelle il lui indique les faits reprochés. Une copie de ce courrier est adressée à l'assuré. Le fournisseur a la possibilité de faire parvenir ses observations à l'organisme, notamment lorsque des possibilités de dépassement ont été prévues par l'arrêté des ministres compétents, pris après avis du comité économique des produits de santé et fixant le prix des produits et prestations. L'assuré peut également faire part de ses propres observations à l'organisme d'assurance maladie. En cas de confirmation de la matérialité des faits, l'organisme adresse au fournisseur une mise en demeure de rembourser à l'assuré la différence entre le prix facturé et le prix fixé par arrêté. Une copie de ce courrier est adressée à l'assuré.

En cas de non-exécution de la mise en demeure, l'organisme peut prononcer à l'encontre du fournisseur, en fonction de la gravité des faits reprochés, une pénalité financière dans la limite de deux fois le plafond mensuel de la sécurité sociale. L'organisme verse à l'assuré la différence entre le prix facturé et le prix fixé par arrêté. Lorsque la gravité ou la répétition des faits est constatée, une suspension du conventionnement, pour une durée maximale de deux ans, peut également être prononcée. La mesure prononcée par l'organisme d'assurance maladie est exécutoire à compter de sa notification au fournisseur. Elle est motivée et peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction devant le tribunal administratif.

Cette procédure n'apparaît pas suffisamment efficace, parce que le contrôle de l'exécution de la mise en demeure nécessite, pour l'organisme chargé de le

conduire, d'assurer des vérifications, principalement par voie épistolaire. Elle oblige, par ailleurs, l'assuré à être de nouveau confronté aux fournisseurs. Par comparaison, la procédure de recouvrement direct auprès des fournisseurs fautifs et de reversement aux assurés apparaît traditionnelle et ne pose aucune difficulté de mise en œuvre aux organismes concernés.

L'article 3 de l'ordonnance modifie l'article L. 165-3-1 du code précité et systématise, une fois la matérialité des faits avérée, la procédure de récupération directe des sommes dues par les fournisseurs au titre d'un dépassement de tarifs et de reversement immédiat aux assurés victimes de ce dépassement.

— *L'assurance maternité*

La nouvelle rédaction de l'article L. 331-2 du code de la sécurité sociale issue de l'article 4 de l'ordonnance clarifie le champ d'application de l'assurance maternité par rapport à celui de l'assurance maladie. À compter du 1^{er} juillet 2004, l'assurance maternité couvrira les frais médicaux, pharmaceutiques, d'appareils et d'hospitalisation relatifs à la grossesse mais également les frais d'analyses et d'examens de laboratoires ainsi que tous les frais de maladie non relatifs à la grossesse, dès lors qu'ils interviennent au cours de la période prise charge par l'assurance maternité. Cette période sera définie par décret. Si l'accouchement a lieu avant le début de cette période, l'assurance maternité prendra en charge, à compter de l'accouchement et jusqu'à l'expiration de ladite période, les frais définis ci-dessus, qu'ils soient ou non liés à la grossesse. Un arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale établira une liste des autres frais médicaux, pharmaceutiques, d'analyses et d'examens de laboratoires, d'appareils et d'hospitalisation relatifs à la grossesse, à l'accouchement et à ses suites qui relèveront également de l'assurance maternité. Cette assurance couvrira également les frais des examens médicaux prévus par le code de la santé publique, à savoir : examens prénataux et postnataux obligatoires, examen médical du futur père, examens obligatoires des enfants de moins de six ans.

— *L'assurance maladie*

L'ordonnance du 15 avril 2004, dans son article 5, allège les formalités applicables, en vertu de l'article L. 332-3 du code de la sécurité sociale, à certaines prestations sociales en améliorant la procédure de remboursement des soins délivrés dans les autres États membres de l'Union européenne. Un décret en Conseil d'État recensera les adaptations réglementaires nécessaires pour permettre un remboursement satisfaisant et sans contraintes administratives excessives des soins dispensés dans un autre État membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'EEE.

— *Les accidents du travail*

L'ordonnance prévoit des mesures en matière d'accident du travail, d'assurance maladie, d'assurance maternité, de prestations familiales et concernant la protection sociale des travailleurs non salariés.

En matière d'accident du travail, l'ordonnance, dans son article 6, supprime la procédure d'enquête légale obligatoire. Jusqu'alors, quand la blessure subie paraissait devoir entraîner la mort ou une incapacité permanente absolue de travail de la victime ou si celle-ci était décédée, la caisse primaire d'assurance maladie faisait obligatoirement procéder à une enquête, afin de rechercher la cause, la nature et les circonstances de l'accident, la nature des lésions et tous les éléments lui permettant de statuer sur le caractère professionnel de l'accident, de la lésion ou de la maladie. Afin de simplifier la procédure de recherche des causes et de l'imputabilité de l'accident du travail, l'ordonnance abroge cette enquête légale. Cette mesure est sans effet sur la procédure de reconnaissance du caractère professionnel de l'accident prévu par l'article R. 441-11 du code de la sécurité sociale.

L'ordonnance, également dans son article 6, modifie le calcul de l'indemnité journalière servie à une personne en rééducation professionnelle. Lorsque qu'une personne victime d'un accident de travail, poursuit une rééducation professionnelle non rémunérée, la caisse primaire d'assurance maladie lui verse un supplément permettant de porter l'indemnité journalière ou la rente au niveau du salaire perçu avant l'accident ou, s'il est plus élevé, au salaire minimum de croissance. Ce supplément avait pour effet de porter le montant de l'indemnité journalière au salaire minimum du manoeuvre de la profession en vue de laquelle la victime est réadaptée. L'ordonnance remplace cette référence, dans l'article L. 432-9 du code précité, par une référence au salaire perçu avant l'accident, ou, s'il est plus élevé, au salaire minimum de croissance.

L'article 6 de l'ordonnance procède également à l'élargissement du droit aux indemnités journalières, en modifiant l'article L. 433-1 du code précité. Au cours des quinze premiers jours d'arrêt, les indemnités journalières d'accident du travail étaient dues pour les seuls jours ouvrables. L'ordonnance supprime cette distinction. Par conséquent, à partir du premier jour qui suit l'arrêt de travail, une indemnité journalière est payée à la victime, sans distinction entre les jours ouvrables et les dimanches et jours fériés et ce pendant toute la période d'incapacité de travail qui précède soit la guérison complète, soit la consolidation de la blessure ou le décès. Cette règle ne concerne pas la journée de travail au cours de laquelle l'accident s'est produit qui reste intégralement à la charge de l'employeur.

L'ordonnance autorise le rachat immédiat des rentes accident (article L. 434-3 du code précité). À l'expiration d'un délai de cinq ans après la date de consolidation, point de départ des arrérages de la rente, la victime pouvait demander que cette rente soit partiellement remplacée par un capital. L'ordonnance supprime ce délai de cinq ans. Désormais, la victime peut immédiatement demander le rachat partiel de sa rente.

— *La protection sociale des travailleurs non salariés*

Les personnes exerçant simultanément plusieurs activités dont l'une relève du régime des travailleurs indépendants non agricoles sont affiliées et cotisent simultanément aux régimes dont relèvent ces activités. Cette double affiliation entraîne le paiement d'une double cotisation mais n'autorise pas le cumul des prestations en nature d'assurance maladie qui jusqu'à présent sont ouvertes

uniquement dans le régime dont relève l'activité principale. Dorénavant, grâce à l'article 7 de l'ordonnance qui modifie l'article L. 615-4 du code de la sécurité sociale, ces assurés sociaux pourront choisir la caisse d'assurance maladie qui leur servira les prestations en nature. Toutefois, l'entrée en vigueur et les modalités d'application de cette réforme sont subordonnées à la publication d'un décret.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur regroupant au sein de cet article la ratification des ordonnances édictées sur le fondement de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 (**amendement n° 34**), puis l'article 51 ainsi modifié.

Article 52

Ratification d'ordonnances prises dans le cadre de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003

Cet article, dans le texte initial du projet de loi, prévoit la ratification de quatre ordonnances prises sur le fondement de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 précitée.

MESURES PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 52

1. Ratifier l'ordonnance n° 2003-719 du 1^{er} août 2003 relative à la simplification de la validation du permis de chasser
2. Ratifier de l'ordonnance n° 2003-1187 du 11 décembre 2003 modifiant la partie législative du code rural
3. Ratifier de l'ordonnance n° 2003-1188 du 11 décembre 2003 relative à certaines modalités d'adjudication du droit de chasse
4. Ratifier, sous réserve d'une modification, l'ordonnance n° 2003-902 du 19 septembre 2003 portant suppression de procédures administratives de concertation applicables à certains projets de travaux, d'aménagements et d'ouvrages de l'État et de ses établissements publics ainsi que des collectivités territoriales, de leurs groupements et des établissements publics

Le rapporteur ne relève aucune raison justifiant la disjonction de la ratification de ces ordonnances des autres ordonnances prises dans le cadre de la première loi d'habilitation à simplifier le droit. En conséquence, il propose la suppression de cet article en coordination avec le transfert de ces ratifications dans l'article 51 du projet de loi ⁽¹⁾.

Par conséquent, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur *supprimant* l'article 52 (**amendement n° 35**), par coordination avec son amendement à l'article précédent.

Article 53

Ratification de diverses ordonnances portant transposition de directives

Cet article propose à la fois la ratification, sans modification ou avec des modifications, d'ordonnances portant transposition de directives prises sur le

(1) Voir les commentaires de ces quatre ordonnances sous l'article 51.

fondement de la loi du 3 janvier 2001 portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire (I et II), et la ratification d'ordonnances prises sur le fondement de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 précitée (III).

MESURES PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 53

1. Ordonnance n° 2001-199 du 1^{er} mars 2001 relative à la transposition des directives 89/48/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 et 92/51/CEE du Conseil du 18 juin 1992 prévoyant un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur et des formations professionnelles
2. Ordonnance n° 2001-270 du 28 mars 2001 relative à la transposition de directives communautaires dans le domaine de la protection contre les rayonnements ionisants
3. Ordonnance n° 2001-313 du 11 avril 2001 portant transposition de directives relatives aux médicaments vétérinaires
4. Ordonnance n° 2001-378 du 2 mai 2001 portant transposition de directives relatives aux médicaments vétérinaires en ce qui concerne la délivrance au détail de certains médicaments vétérinaires antiparasitaires
5. Ratification, sous réserve de modifications, de l'ordonnance n° 2001-198 du 1^{er} mars 2001 relative à la transposition de la directive 98/79/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 1998 relative aux dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*
6. Ordonnance n° 2003-1059 du 6 novembre 2003 relative aux mesures de simplification pour les emplois du spectacle et modifiant le code du travail
7. Ratification, sous réserve de modifications, de l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs

Le rapporteur ayant jugé nécessaire de réunir dans un seul article la ratification de l'ensemble des ordonnances prises sur la base de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003, le III de cet article pourrait être supprimé, la ratification des ordonnances n° 2003-1059 et n° 2003-1213 étant renvoyée à l'article 51 du présent projet de loi.

Selon la même logique, l'ensemble des ordonnances prises sur le fondement de la loi du 3 janvier 2001 précitée, dont il est demandé la ratification dans le présent projet de loi (articles 53 et 54), pourrait être ratifié par un seul article. Ainsi seraient concernées par le présent article les textes suivants :

— ordonnance n° 2001-199 du 1^{er} mars 2001 relative à la transposition des directives 89/48/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 et 92/51/CEE du Conseil du 18 juin 1992 prévoyant un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur et des formations professionnelles (article 53, I) ;

— ordonnance n° 2001-270 du 28 mars 2001 relative à la transposition de directives communautaires dans le domaine de la protection contre les rayonnements ionisants (article 53, I) ;

— ordonnance n° 2001-313 du 11 avril 2001 portant transposition de directives relatives aux médicaments vétérinaires (article 53, I) ;

— ordonnance n° 2001-378 du 2 mai 2001 portant transposition de directives relatives aux médicaments vétérinaires en ce qui concerne la délivrance au détail de certains médicaments vétérinaires antiparasitaires (article 53, I) ;

— ordonnance n° 2001-198 du 1^{er} mars 2001 relative à la transposition de la directive 98/79/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 1998 relative aux dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*, sous réserve de modifications (article 53, II) ;

— ordonnance n° 2001-741 du 23 août 2001 portant transposition de directives communautaires et adaptation au droit communautaire en matière de droit de la consommation (article 54).

1. Le processus de transposition des directives

Le retard pris par notre pays dans la transposition des directives communautaires a justifié le recours à l'habilitation dans ce secteur⁽¹⁾. En mai 2001, la France se situait au quatorzième rang sur quinze pour la transposition. Ainsi, de ce point de vue, la loi n° 2001-1 du 3 janvier 2001 portant habilitation du Gouvernement à transposer par ordonnance près de quarante-huit directives communautaires permet de se mettre en conformité avec le droit européen dans nombre de domaines : médicaments vétérinaires, diplômes de l'enseignement supérieur, sécurité et santé des travailleurs, aliments pour les animaux, information en matière d'environnement, rayonnements ionisants, étiquetage des substances dangereuses, assurance sur la vie, formation professionnelle, protection des jeunes au travail, égalité des femmes et des hommes dans les régimes professionnels de sécurité sociale, produits biocides, diagnostic *in vitro*, etc. En novembre 2001, le taux de non-transposition était tombé à 3 % au lieu de 3,5 % en mai 2001 et 4,6 % en mai 1999, avant de remonter à 3,3 % en avril 2003. Le 1^{er} janvier 2004, 101 directives étaient en retard de transposition.

Le processus de ratification des ordonnances prises sur le fondement de la loi du 3 janvier 2001 est en cours. La loi d'habilitation du 2 juillet 2003 a ainsi procédé, dans son article 30, à la ratification de l'ordonnance n° 2001-321 du 11 avril 2001 relative à la transposition de directives communautaires et à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement. La loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, dans son titre III, avait, pour sa part ratifié l'ordonnance n° 2001-350 du 19 avril 2001 relative au code de la mutualité et transposant les directives 92/49/CEE et 92/96/CEE du Conseil des 18 juin et 10 novembre 1992. La loi n° 2001-1011 du 5 novembre 2001 a, quant à elle, ratifié – c'était son objet unique – l'ordonnance n° 2001-273 du 28 mars 2001 transposant certaines dispositions de la directive 1999/62/CE du Parlement et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures et réformant le régime d'exploitation de certaines sociétés

(1) Voir Christian Philip, Rapport d'information déposé par la délégation pour l'Union européenne sur l'état de transposition des directives européennes, *Assemblée nationale, XII^e législature, n° 1009, 9 juillet 2003 et, plus récemment, Guy Geoffroy, Rapport au nom de la commission des Lois sur le projet de loi, adopté par le Sénat, portant habilitation du Gouvernement à transposer, ordonnances, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire, Assemblée nationale, XII^e législature, n° 1456, 25 février 2004.*

concessionnaires d'autoroutes. Le tableau *infra* présente l'état d'avancement des procédures de ratification touchant l'ensemble des ordonnances prises dans le cadre de la loi du 3 janvier 2001 précitée.

N° 2001	Date	Objet	État de ratification
173	22 février 2001	Transposition de la directive 92/85/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant la mise en œuvre de mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleuses enceintes, accouchées ou allaitantes au travail	Projet de loi de ratification déposé au Sénat le 9 mai 2001 Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale (article 221)
174	22 février 2001	Transposition de la directive 94/33/CE du Conseil du 22 juin 1994 concernant la protection des jeunes au travail	Projet de loi de ratification déposé au Sénat le 9 mai 2001
175	22 février 2001	Transposition de la directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre des mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail	Projet de loi de ratification déposé au Sénat le 9 mai 2001
176	22 février 2001	Transposition de la directive 97/74/CE du Conseil du 15 décembre 1997 relative au comité d'entreprise européen et à la procédure d'information et de consultation dans les entreprises de dimension communautaire	Projet de loi de ratification déposé au Sénat le 9 mai 2001
177	22 février 2001	Application des articles 43 et 49 du traité instituant la Communauté européenne à la profession d'agent artistique	Projet de loi de ratification déposé au Sénat le 9 mai 2001
178	22 février 2001	Transposition de la directive 96/97/CE du Conseil du 20 décembre 1996 modifiant la directive 86/378/CEE concernant la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale	Projet de loi de ratification déposé au Sénat le 20 juin 2001
198	1 ^{er} mars 2001	Transposition de la directive 98/79/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 1998 relative aux dispositifs médicaux de diagnostic in vitro	Projet de ratification déposé au Sénat le 13 juin 2001 Présent projet de loi (article 53) avec modifications
199	1 ^{er} mars 2001	Transposition des directives 89/48/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 et 92/51/CEE du Conseil du 18 juin 1992 prévoyant un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur et des formations professionnelles	Projet de ratification déposé au Sénat le 13 juin 2001 Présent projet de loi (article 53)
270	28 mars 2001	Transposition de directives communautaires dans le domaine de la protection contre les rayonnements ionisants : — directive 90/641/EURATOM du Conseil du 4 décembre 1990 concernant la protection opérationnelle des travailleurs extérieurs exposés à un risque de rayonnements ionisants au cours de leur intervention en zone contrôlée ; — directive 96/29/EURATOM du Conseil du 13 mai 1996 fixant les normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs contre les dangers résultant des rayonnements ionisants ; — directive 97/43/EURATOM du Conseil du 30 juin 1997 relative à la protection sanitaire des personnes contre les dangers des rayonnements ionisants lors d'expositions à des fins médicales, remplaçant la directive 84/466/EURATOM.	Projet de ratification déposé au Sénat le 13 juin 2001 Présent projet de loi (article 53)
273	28 mars 2001	Transposition de certaines dispositions de la directive 1999/62/CE du Parlement et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures et réformant le régime d'exploitation de certaines sociétés concessionnaires d'autoroutes	Loi n° 2001-1011 du 5 novembre 2001
313	11 avril 2001	Transposition de directives relatives aux médicaments vétérinaires	Projet de ratification déposé au Sénat le 13 juin

N° 2001	Date	Objet	État de ratification
	2001		2001 Présent projet de loi (article 53)
321	11 avril 2001	Transposition de directives communautaires relatives à la mise en œuvre de certaines dispositions du droit communautaire dans le domaine de l'environnement	Projet de loi de ratification déposé au Sénat le 6 juin 2001 Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit (article 30)
350	19 avril 2001	Code de la mutualité et transposition des directives 92/49/CEE et 92/96/CEE du Conseil des 18 juin et 10 novembre 1992	Loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel (article 7)
377	2 mai 2001	Application du règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté et modifiant les règles d'assujettissement des revenus d'activité et de remplacement à la contribution sociale généralisée et à la contribution pour le remboursement de la dette sociale	Projet de loi de ratification déposé au Sénat le 20 juin 2001 Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale (article 45)
378	2 mai 2001	Transposition de directives relatives aux médicaments vétérinaires en ce qui concerne la délivrance au détail de certains médicaments vétérinaires antiparasitaires	Projet de ratification déposé au Sénat le 13 juin 2001 Présent projet de loi (article 53)
670	25 juillet 2001	Adaptation au droit communautaire du code de la propriété intellectuelle et du code des postes et télécommunications	Projet de ratification déposé au Sénat le 16 octobre 2001
741	23 août 2001	Transposition de directives communautaires et adaptation au droit communautaire en matière de droit de la consommation	Projet de loi de ratification déposé au Sénat le 25 octobre 2001 Présent projet de loi (article 54)
766	29 août 2001	Transposition de directives communautaires et adaptation au droit communautaire en matière économique et financière	Projet de loi de ratification déposé au Sénat le 25 octobre 2001
767	29 août 2001	Transposition de la directive 98/78/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 1998 sur la surveillance complémentaire des entreprises d'assurance faisant partie d'un groupe d'assurance et modifiant le code de la sécurité sociale et le code de la mutualité	Projet de loi de ratification déposé au Sénat le 24 octobre 2001

La loi n° 2004-237 du 18 mars 2004 portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnance, près d'une trentaine de directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire, s'inscrit dans la même logique et ne porte pas sur un nombre moindre de domaines : services d'investissement, consommation, transports, environnement, reconnaissance des diplômes et de qualifications professionnelles, législation alimentaire, concurrence, droit du travail...

Quatre directives concernent la sécurité maritime et prévoient, en particulier, la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic qui devrait contribuer à prévenir et détecter la pollution causée par les navires, obliger les ports à disposer d'installations de réception pour les déchets d'exploitation des navires, exiger des navires d'être équipés d'une « boîte noire », et permettre aux ports de refuser l'accès à certains navires présentant des risques pour la sécurité ou

l'environnement ⁽¹⁾. Une cinquième directive porte sur la sécurité des téléphériques et remontées mécaniques, dont les composants devront faire l'objet d'une évaluation de conformité à des normes techniques européennes. Une sixième garantit le même niveau de sécurité du transport ferroviaire dans le cadre de réseaux transeuropéens ⁽²⁾. Une septième a pour objectif de mettre en place un marché de quotas d'émissions de gaz à effet de serre pour remplir les obligations du protocole de Kyoto ⁽³⁾. Une huitième prévoit la cartographie du bruit dans les villes de plus de 100 000 habitants et aux abords des routes, cartographie sur la base de laquelle des plans d'action devront fixer des actions de réduction du bruit ⁽⁴⁾. La directive relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques clarifiera les relations entre l'État actionnaire et les entreprises publiques en permettant de vérifier que ces dernières en charge d'un service d'intérêt général ne reçoivent pas des ressources publiques supérieures au besoin de financement de celui-ci ⁽⁵⁾.

Une ordonnance, prise sur le fondement de la loi 18 mars 2004, a d'ores et déjà été prise : c'est l'ordonnance n° 2004-330 du 15 avril 2004 portant création d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

2. La ratification des ordonnances portant transposition de directives

Les cinq premières ordonnances, n° 2001-198 et n° 2001-199 du 1^{er} mars 2001 (diagnostic *in vitro* et système général de reconnaissance des diplômes), n° 2001-270 du 28 mars 2001 (protection contre les rayonnements ionisants), n° 2001-313 du 11 avril 2001 et n° 2001-378 du 2 mai 2001 (médicaments vétérinaires) ont fait l'objet d'un projet de loi de ratification déposé devant le Sénat, le 13 juin 2001, mais qui n'a pas été examiné par le Parlement ⁽⁶⁾.

La sixième ordonnance, n° 2001-741 du 23 août 2001 (droit de la consommation), a, quant à elle fait l'objet d'un projet de loi de ratification, également déposé au Sénat, le 25 octobre 2001, projet qui n'a pas fait non plus l'objet d'un examen devant le Parlement ⁽⁷⁾.

(1) Directive 95/21/CE du Conseil du 19 juin 1995 concernant l'application aux navires faisant escale dans les ports de la Communauté ou dans les eaux relevant de la juridiction des États membres des normes internationales relatives à la sécurité maritime, à la prévention de la pollution et aux conditions de vie et de travail à bord des navires (contrôle par l'État du port) ; directive 2000/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2000 sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison ; directive 2001/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2001 établissant des exigences et des procédures harmonisées pour le chargement et le déchargement sûrs des vraquiers ; directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires et d'information, et abrogeant la directive 93/75/CEE du Conseil.

(2) Directive 2000/9/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mars 2000 relative aux installations à câbles transportant des personnes.

(3) Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

(4) Directive 2002/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 juin 2002 relative à l'évaluation et à la gestion du bruit dans l'environnement.

(5) Directive 2000/52/CE de la Commission du 26 juillet 2000 modifiant la directive 80/723/CEE relative à la transparence des relations financières entre les États membres et les entreprises publiques.

(6) Sénat, Session ordinaire de 2000-2001, document n° 379, 13 juin 2001.

(7) Sénat, Session ordinaire de 2001-2002, document n° 45, 25 octobre 2001, projet qui prévoit aussi la ratification de l'ordonnance n° 2001-766 du 29 août 2001 portant transposition de directives communautaires et adaptation au droit communautaire en matière économique et financière.

a) L'ordonnance n° 2001-198 du 1^{er} mars 2001 relative à la transposition de la directive 98/79/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 1998 relative aux dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* (article 53, II)

Le II de cet article ratifie l'ordonnance n° 2001-198 du 1^{er} mars 2001 qui a transposé les dispositions de nature législative de la directive européenne 98/79/CE du 27 octobre 1998 relative aux dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*.

Les dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* (DMDIV) comprennent les réactifs de laboratoire, ceux destinés à être utilisés par le public dénommés couramment « autotests », ainsi que l'ensemble des instruments et accessoires destinés spécifiquement au diagnostic *in vitro*. Avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance, la législation française imposait aux fabricants qui souhaitaient commercialiser des réactifs en France d'obtenir préalablement un enregistrement auprès de l'AFSSAPS, les dispositions du code de la santé publique ne concernant que les réactifs, les autres produits ne disposant pas alors de législation sanitaire spécifique.

La directive du 27 octobre 1998 précitée substitue à ce système d'enregistrement la procédure du marquage « CE », déjà en vigueur pour les autres dispositifs médicaux. Elle subordonne la mise sur le marché des DMDIV à la production d'un certificat attestant leurs performances ainsi que leur conformité à des exigences essentielles, fixées par la directive, concernant la sécurité et la santé des patients, des utilisateurs et des tiers. Pour certaines catégories de réactifs, ce certificat ne peut être établi que par le fabricant lui-même, mais seulement après un contrôle de leur sécurité par un organisme notifié.

La libre circulation sur le territoire français des DMDIV portant le marquage « CE » s'accompagne néanmoins de différentes mesures d'encadrement. Ainsi, la directive européenne prévoit l'adoption par les autorités communautaires de spécifications techniques communes établissant les critères d'évaluation et de réévaluation des performances, les critères de libération des lots, les méthodes de références et les matériaux de référence auxquelles devront se conformer, pour obtenir le marquage « CE », un certain nombre de DMDIV, dont notamment ceux destinés au groupage sanguin ou à la détection du VIH ou des hépatites B, C et D. L'ordonnance a prévu qu'un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application de cette disposition. Dans le système fonctionnant avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance, c'est l'AFSSAPS qui contrôle, lors de l'enregistrement préalable à la mise sur le marché, les performances intrinsèques de ce type de dispositifs médicaux.

Les exploitants de DMDIV sont tenus de s'assurer du maintien des performances de ces dispositifs, ce qui donne lieu à un contrôle de qualité à leur charge. Au surplus, si l'AFSSAPS, autorité sanitaire compétente, ne peut plus exercer le contrôle *a priori* qu'elle pratiquait lors de l'enregistrement, elle conserve ses pouvoirs de police prévus aux articles L. 5312-1 à L. 5312-3 du code de la santé publique. À ce titre, et afin de permettre à l'Agence de connaître l'ensemble des acteurs économiques et industriels du secteur présents sur le territoire français, l'ordonnance a imposé une déclaration auprès de celle-ci pour toute personne se

livrant à la fabrication, la mise sur le marché, la distribution, l'importation ou l'exportation de DMDIV.

S'agissant du chapitre particulier des autotests, le ministre chargé de la santé peut fixer par arrêté la liste des dispositifs destinés à être utilisés par le public qui, compte tenu des précautions d'utilisation et d'interprétation qu'ils exigent, ne pourront être délivrés que sur prescription médicale (lecteurs de glycémie, par exemple). La vente au détail et la délivrance de tous les DMDIV continuent de relever au demeurant du monopole des pharmaciens.

Enfin, les dispositions du code de la santé publique relatives aux réactifs sont demeurées en vigueur, concurremment avec les nouvelles dispositions, jusqu'au 7 décembre 2003, l'abrogation à cette date de ces dispositions nécessitant une adaptation de la législation actuelle. Ainsi, notamment, la base légale permettant au ministre chargé de la santé de fixer par arrêté les règles auxquelles est soumise la réalisation d'analyses médicales afin d'en assurer la fiabilité, ainsi que la sécurité des patients, font partie du corps de ces dispositions, et disparaîtront donc avec elles. L'article 13 de l'ordonnance a réintroduit dans le code de la santé publique une base légale pour ces arrêtés.

À l'occasion de la ratification de cette ordonnance, le présent article propose de lui apporter deux modifications.

La première (1° a et 2°), qui porte sur l'article L. 5221-2 du code de la santé publique et sur l'article 9 de l'ordonnance, a pour objet de permettre de poursuivre, pendant une période transitoire, la mise en service sans marquage « CE » d'instruments de diagnostic *in vitro* mis régulièrement sur le marché avant la nouvelle législation. Il s'agit d'étendre les dispositions transitoires applicables pour les réactifs à l'ensemble des dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro* et de supprimer l'interdiction d'utilisation de ces dispositifs mis sur le marché antérieurement à la nouvelle réglementation.

La seconde modification (1° b), qui touche l'article L. 5222-2 du code de la santé publique, concerne les justifications de conformité à fournir lors de la revente d'un dispositif médical de diagnostic *in vitro* d'occasion. Elle remplace l'obligation de fournir une attestation technique de la conformité aux exigences essentielles concernant la santé et la sécurité des patients, que le revendeur est en fait dans l'impossibilité d'établir, par l'obligation de faire établir par un organisme agréé, une attestation certifiant que les performances du dispositif ont été maintenues.

b) L'ordonnance n° 2001-199 du 1^{er} mars 2001 relative à la transposition des directives 89/48/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 et 92/51/CEE du Conseil du 18 juin 1992 prévoyant un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur et des formations professionnelles (article 53, I)

La directive 89/48/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans oblige les États membres à prendre en considération les qualifications acquises dans

un autre État membre et à apprécier si celles-ci correspondent aux qualifications exigées dans chaque État membre. Elle impose également aux États de reconnaître une valeur au diplôme délivré ou à l'expérience professionnelle acquise dans un autre État membre, tout en conservant le droit d'imposer au demandeur un stage d'adaptation ou une épreuve d'aptitude, grâce à des mesures dites « de compensation ».

La directive 92/51/CEE du Conseil du 18 juin 1992 relative à un deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles complète la directive 89/48/CEE en étendant son champ d'application aux enseignements dits « post-secondaires », d'une durée inférieure à trois ans, et en y ajoutant des dispositions spécifiques de reconnaissance entre les différents niveaux de formations.

Pour la transposition de la directive 89/48/CEE, les dispositions introduites dans le code de la santé publique par la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales, ont mis en place le système de reconnaissance des formations, permettant l'exercice des professions de masseur-kinésithérapeute, d'orthoptiste, d'orthophoniste, de pédicure-podologue, d'opticien-lunetier et d'audioprothésiste, aux ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne ou partie à l'accord sur l'EEE, titulaires d'un diplôme obtenu dans l'un de ces États membres ou partie ou dans un État tiers, à condition que ce diplôme ait été reconnu par un État membre ou partie.

Des dispositions complémentaires concernant les professions d'ergothérapeute, de psychomotricien et de manipulateur d'électroradiologie médicale ont été fixées par la loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social. En matière d'usage professionnel du titre de psychologue, les dispositions de l'article 44 de la loi n° 85-772 du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social attribuent l'usage du titre aux titulaires d'un diplôme étranger reconnu équivalent aux diplômes nationaux exigés. Ces dispositions ne prennent pas en compte le système de reconnaissance des formations prévu par la directive 89/48/CEE.

En matière d'usage professionnel du titre de diététicien, l'article L. 4371-2 du code de la santé publique accorde l'usage du titre aux titulaires d'un diplôme étranger conférant une qualification reconnue analogue. Ces dispositions ne prennent pas en compte le système de reconnaissance des formations prévu par la directive 92/51/CEE.

La présente ordonnance a pour objet, en prévoyant le recours à des mesures de compensation, d'une part, d'organiser le système général de reconnaissance des formations professionnelles découlant de la directive 89/48/CEE complétée par la directive 92/51/CEE pour l'usage du titre de psychologue et, pour le titre de diététicien, et, d'autre part, d'instituer le deuxième système général de reconnaissance des formations professionnelles issu de la directive 92/51/CEE. Elle a également pour objet de mettre en place les dispositions spécifiques de reconnaissance prévues par la directive 92/51/CEE pour les niveaux de qualifications dont la durée de formation ne correspond pas à la durée minimale de trois ans prévue par la directive 89/48/CEE, pour les professions de masseur-

kinésithérapeute, de pédicure-podologue, d'ergothérapeute, de psychomotricien, d'orthophoniste, d'orthoptiste, de manipulateur d'électroradiologie médicale, d'audioprothésiste et d'opticien-lunetier.

c) L'ordonnance n° 2001-270 du 28 mars 2001 relative à la transposition de directives communautaires dans le domaine de la protection contre les rayonnements ionisants (article 53, I)

Cette ordonnance a pour objet de fixer les mesures législatives nécessaires à la transposition des directives 90/641/EURATOM, 96/29/EURATOM et 97/43/EURATOM relatives à la protection des personnes contre les dangers des rayonnements ionisants, ainsi que les mesures d'adaptation qui y sont liées. Elle modifie le code de la santé publique et le code du travail pour y introduire les modifications relatives, respectivement, à la protection de la population et à la protection des travailleurs.

Les articles premier à 7 permettent la transposition des directives 96/29/EURATOM et 97/43/EURATOM. Pour ce qui concerne la protection de la population contre les dangers des rayonnements ionisants, la transposition en droit national de ces directives a nécessité, pour plusieurs dispositions, un élargissement de la base législative disponible contenue dans le code de la santé publique, mais aussi une mise à jour des dispositions existantes. Ce travail de transposition est poursuivi par la publication de décrets en Conseil d'État.

L'ordonnance vise la totalité des activités comportant un risque d'exposition des personnes aux rayonnements ionisants (article 2), qu'il s'agisse d'applications à des fins médicales, industrielles et de recherche. Elle inclut également les interventions humaines destinées à prévenir ou à réduire un risque radiologique consécutif à un accident dû à une contamination de l'environnement. L'ordonnance permet d'introduire dans le code de la santé publique les grands principes de radioprotection tels qu'ils ont été définis par la Commission internationale de protection radiologique (CIPR) : il s'agit des principes de justification, d'optimisation et de limitation des doses reçues par les personnes du fait de l'utilisation des rayonnements ionisants.

Sur la base de ces principes, le régime des interdictions et des autorisations d'utilisation des rayonnements ionisants a été mis à jour et les fondements des règles de gestion des radionucléides, artificiels ou naturels, ont été inscrits dans la loi. Cette mise à jour a eu notamment pour effet de soumettre le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) au droit commun alors qu'il bénéficiait d'un régime d'autorisation permanente, sans aucune forme de procédure particulière. Ceci a conduit à supprimer également la commission interministérielle des radioéléments artificiels dont le secrétariat permanent était confié au CEA.

La transposition de la directive 96/29 a conduit, de plus, à prévoir des dispositions nouvelles pour évaluer et réduire l'exposition au rayonnement naturel, en particulier l'exposition au radon, lorsque les activités humaines contribuent à son renforcement (article 2). L'ordonnance, dans son article 3, a également étendu les règles de gestion des sources radioactives artificielles aux sources radioactives naturelles. Ce même article a introduit, en application de la directive 97/43, une

obligation générale de formation des professions médicales aux questions ayant trait à la protection des patients. Un nouveau régime de sanctions pénales accompagne enfin les autorisations et les interdictions visant la détention et l'utilisation de sources de rayonnements ionisants.

Les articles 8 à 10 assurent la transposition des dispositions relatives à la protection des travailleurs prévues par les directives 90/641/EURATOM et 96/29/EURATOM. La directive 90/641/EURATOM prévoit un dispositif spécifique de protection des travailleurs extérieurs. Bien qu'elle ait déjà fait l'objet de textes de transposition par voie réglementaire en 1998, il était nécessaire de mettre la législation française en conformité avec cette directive pour les travailleurs non salariés et exposés aux rayonnements ionisants puisqu'elle vise non seulement les travailleurs extérieurs employés à titre permanent ou à titre précaire, mais aussi ceux qui interviennent en qualité de travailleurs non salariés.

Par ailleurs, la directive 96/29/EURATOM met en place un dispositif global et novateur en matière de protection des personnes, et notamment des travailleurs, salariés ou non, contre les dangers des rayonnements ionisants. L'essentiel de la transposition doit être faite par voie réglementaire par décret en Conseil d'État sur la base du futur fondement législatif spécifique à la protection des travailleurs contre les dangers des rayonnements ionisants dont la création dans le code du travail, à l'article L. 231-7-1, a été réalisée par l'ordonnance.

Cette mise en conformité s'accompagne de mesures d'adaptation liées à la transposition tant de la directive 90/641/EURATOM que de la directive 96/29/EURATOM : elles tendent à renforcer la protection des travailleurs précaires, extérieurs ou non, afin de permettre le suivi médical de ces travailleurs et d'éviter que de fortes expositions subies sur le lieu de travail conduisent à réduire les possibilités d'emploi futures de ces salariés précaires. L'article 8 de l'ordonnance prévoit les conditions dans lesquelles le travail sous rayonnements des salariés sous contrat à durée déterminée et sous contrat d'intérim est possible. L'exposition ne peut dépasser un seuil égal à la valeur limite annuelle d'exposition aux rayonnements fixée par décret en Conseil d'État, rapportée à la durée du contrat. À échéance du contrat et dans l'hypothèse où l'on constate un dépassement de la dose initialement fixée, l'employeur est tenu de proposer une prorogation du contrat à durée déterminée ou bien de plusieurs contrats dans le cas de l'intérim, jusqu'à ce que la dose redevienne conforme à la valeur limite annuelle d'exposition. L'article 9 de l'ordonnance sanctionne cette obligation.

Enfin, conformément au champ d'application géographique du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, les dispositions de l'ordonnance ont été rendues applicables dans les territoires d'outre-mer des îles Wallis et Futuna et des TAAF ainsi que dans la collectivité territoriale de Mayotte, étant rappelé qu'elles s'appliquent de plein droit dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les départements d'outre-mer. La Nouvelle-Calédonie et la Polynésie française ne sont pas concernées par l'ordonnance qui intervient dans des matières de la compétence de leurs institutions propres.

d) L'ordonnance n° 2001-313 du 11 avril 2001 portant transposition de directives relatives aux médicaments vétérinaires (article 53, I)

Cette ordonnance a pour objet de transposer les dispositions de nature législative de directives européennes relatives aux médicaments vétérinaires, et de prendre les adaptations à la législation rendues nécessaires par cette transposition.

La première partie de l'ordonnance concerne la directive 93/40/CEE du Conseil du 14 juin 1993 modifiant les directives 81/851/CEE et 81/852/CEE concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux médicaments vétérinaires. Dans le domaine du médicament vétérinaire, il était nécessaire d'achever rapidement la transposition de cette directive qui concerne l'autorisation de mise sur le marché et les procédures de reconnaissance mutuelle. L'urgence était principalement liée à la condamnation en manquement de la France par l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes en date du 15 octobre 1998, suivi le 19 juillet 1999 d'une mise en demeure de la Commission. En cas de nouvelle condamnation, des astreintes financières conséquentes étaient à prévoir.

La directive du 14 juin 1993 précitée a déjà été transposée, pour la partie de ses dispositions qui relèvent du domaine réglementaire, par le décret n° 99-553 du 2 juillet 1999 relatif aux médicaments vétérinaires et modifiant le code de la santé publique. L'ordonnance complète la transposition. Les articles L. 5141-5 à L. 5141-7 du code de la santé publique comprennent des dispositions relatives à l'autorisation de mise sur le marché ; l'article L. 5141-10 concerne les autorisations pouvant être délivrées, lorsque la situation sanitaire l'exige, pour l'utilisation de certains médicaments ne bénéficiant pas de l'autorisation de mise sur le marché (autorisation temporaire d'utilisation). Ces articles sont complémentaires. Ils réorganisent les dispositions relatives à l'autorisation de mise sur le marché dans le sens d'une plus grande logique (obligation d'obtenir une autorisation de mise sur le marché, conditions d'obtention, de refus, durée de l'autorisation de mise sur le marché, dérogations), ce qui nécessite de reprendre certaines dispositions figurant dans les directives d'origine (81/851/CEE et 81/852/CEE).

La deuxième partie de l'ordonnance concerne la directive 92/74/CEE du Conseil du 22 septembre 1992 élargissant le champ d'application de la directive 81/851/CEE concernant le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives aux médicaments vétérinaires et fixant des dispositions complémentaires pour les médicaments homéopathiques vétérinaires. Elle a été transposée dans la loi du 9 juillet 1999 d'orientation agricole précitée. Les mesures proposées par l'ordonnance étaient destinées à mettre en conformité la législation nationale avec la directive dans le domaine de l'enregistrement du médicament homéopathique vétérinaire. En effet, la transposition était incomplète depuis la suppression d'une disposition prévoyant que l'enregistrement n'était possible que pour les médicaments vétérinaires destinés à être administrés aux animaux dont la chair ou les produits n'étaient pas destinés à la consommation humaine (1° de l'article L. 5141-9). Le 14° de l'article L. 5141-16 (ancien article L. 5141-15) du code précité concernant les conditions particulières pour les essais de médicaments homéopathiques vétérinaires soumis à autorisation de mise sur le marché a été complété dans le même sens, pour les mêmes raisons.

La troisième partie de l'ordonnance a complété la transposition des directives concernant le médicament vétérinaire (directive 81/851/CEE modifiée par la directive 90/676/CEE, directive 81/852/CEE et directive 90/167/CEE relative aux aliments médicamenteux), d'autres articles du code de la santé publique devant être ajoutés ou modifiés.

Ainsi, les dispositions pénales applicables en cas d'infractions aux nouvelles dispositions transposant les directives ont été mises à jour, dans les articles L. 5441-8, L. 5441-11, L. 5441-12, L. 5442-4, L. 5442-7 et L. 5442-8 du code précité. L'échelle des peines a été actualisée, des peines complémentaires ont été instaurées et les personnes morales peuvent être désormais déclarées pénalement responsables des infractions commises.

Les dispositions relatives à l'inspection dans le domaine des médicaments vétérinaires ont été modifiées et complétées en vue de les mettre en cohérence avec le dispositif général issu de la loi n° 98-535 du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme (articles L. 5146-1 et L. 5414-2 nouveaux et abrogation de l'article L. 5146-3, du dernier alinéa de l'article L. 5411-1 et de l'article L. 5414-3 du code de la santé publique). Dans un souci d'efficacité, la procédure applicable aux requêtes pouvant être présentées par les agents des corps d'inspection et de contrôle en cas de refus d'accès aux lieux inspectés a été simplifiée grâce à une modification de l'article L. 1421-2 du code précité.

Enfin, l'article 22 de l'ordonnance a pour objet de mettre en cohérence les dispositions du code rural, en particulier du titre IV du livre premier de la cinquième partie, avec celles du code de la santé publique en veillant au respect des dispositions des directives applicables aux médicaments vétérinaires, notamment celles transposées à travers l'ordonnance. À cette fin, ont été modifiées les dispositions de l'article L. 234-2 du code rural issues non seulement de l'article 3 de la loi n° 2001-6 du 4 janvier 2001 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire en matière de santé des animaux et de qualité sanitaire des denrées d'origine animale et modifiant le code rural, mais aussi de lois antérieures.

e) L'ordonnance n° 2001-378 du 2 mai 2001 portant transposition de directives relatives aux médicaments vétérinaires en ce qui concerne la délivrance au détail de certains médicaments vétérinaires antiparasitaires (article 53, I)

Cette ordonnance a pour objet de transposer les dispositions de nature législative de la directive 81/851/CEE du Conseil du 28 septembre 1981 en ce qui concerne les produits antiparasitaires à usage externe destinés aux animaux de compagnie.

Une dérogation au monopole de la délivrance au détail, par les pharmaciens et les vétérinaires, existait pour les médicaments vétérinaires antiparasitaires destinés au traitement externe des animaux de compagnie. L'ordonnance supprime cette dérogation pour ceux de ces médicaments qui présentent des caractéristiques nécessitant un renforcement de la sécurité sanitaire de leur distribution aux utilisateurs, c'est-à-dire ceux qui sont soumis à prescription obligatoire d'un

vétérinaire ainsi que ceux qui ne sont pas conçus pour être appliqués en l'état sur l'animal et nécessitent une certaine manipulation telle que, par exemple, une dilution. Ces caractéristiques sont indiquées dans l'autorisation de mise sur le marché (AMM) de ces médicaments délivrée par le directeur général de l'AFSSA.

Cette disposition s'inscrit dans le cadre des objectifs de la directive 81/851 modifiée en matière de pharmacovigilance vétérinaire, qui repose, en particulier, sur le recueil et le signalement des effets indésirables et la délivrance au détail par des personnes habilitées. L'évolution chimique et galénique des produits à prescription obligatoire ou nécessitant une manipulation a été très importante ces dernières années et leurs formes actuelles sont susceptibles de provoquer des effets indésirables graves chez l'animal et chez les personnes qui administrent ces médicaments. Leur délivrance doit, dès lors, être accompagnée de conseils appropriés que les pharmaciens et les vétérinaires seront mieux à même de donner, ces derniers assurant également l'efficacité des mesures de retrait de produits en cas d'accident.

f) L'ordonnance n° 2001-741 du 23 août 2001 portant transposition de directives communautaires et adaptation au droit communautaire en matière de droit de la consommation (article 54)

Le présent projet prévoit la ratification de l'ordonnance n° 2001-741 du 23 août 2001 portant transposition de directives communautaires et adaptation au droit communautaire en matière de droit de la consommation. Prise en application de la loi du 3 janvier 2001 précitée, elle traite de droit de la consommation et a pour objet de transposer en droit interne sept directives du Parlement européen et du Conseil dans le domaine de la protection des consommateurs. Les directives concernées sont les suivantes :

— directive 89/397/CEE du Conseil du 14 juin 1989 relative au contrôle officiel des denrées alimentaires ;

— directive 93/13/CEE du Conseil du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs ;

— directive 95/53/CE du Conseil du 25 octobre 1995 fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles officiels dans le domaine de l'alimentation animale, modifiée par la directive 1999/20/CE du 22 mars 1999 du Conseil et par la directive 2000/77/CE du 14 décembre 2000 du Parlement européen et du Conseil ;

— directive 97/7/CE du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 1997 concernant la protection des consommateurs en matière de contrats à distance ;

— directive 97/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 1997 modifiant la directive 84/450/CEE sur la publicité trompeuse afin d'y inclure la publicité comparative ;

— directive 98/27/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des

consommateurs, modifiée par la directive 1999/44/CE du Parlement et du Conseil et par la directive 2000/31/CE du Parlement européen et du Conseil ;

— directive 1999/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 février 1999 relative au rapprochement des législations des États membres sur les denrées et ingrédients alimentaires traités par ionisation.

— *La publicité comparative*

Les mesures prévues au chapitre premier de l'ordonnance ont modifié le dispositif du code de la consommation relatif à la publicité comparative, pour tenir compte des prescriptions de la directive 97/55/CE du 6 octobre 1997. La publicité comparative a été admise en France par l'article 10 de la loi n° 92-60 du 18 janvier 1992 renforçant la protection des consommateurs, codifié ensuite aux articles L. 121-8 à L. 121-14 du code de la consommation.

Ce mode de publicité doit cependant rester raisonnable et loyal. La directive européenne 97/55/CE précitée harmonise les conditions de la publicité comparative entre les États membres, qui connaissaient des régimes très différents. Cette disparité constituait un obstacle pour l'annonceur qui souhaitait réaliser une campagne de publicité comparative au plan européen. Les nouvelles mesures, qui ont fait l'objet d'une harmonisation totale, la clause minimale visée à l'article 7 de la directive n'étant pas applicable à la publicité comparative, n'ont pas entraîné de modifications fondamentales dans le dispositif national, mais des adaptations de celui-ci étaient indispensables.

L'article L. 121-8 du code de la consommation a ainsi été réaménagé sur quelques points. Le champ d'application de la réglementation relative à la publicité comparative est élargi. La directive considère, en effet, comme comparative la publicité qui permet l'identification, même implicite, d'un concurrent, ou de biens ou services offerts par un concurrent. Certains tribunaux avaient déjà reconnu à une publicité un caractère comparatif dès lors que le concurrent non cité pouvait être identifié. Pour éviter les dérives possibles, de strictes limitations sont maintenues dans le texte nouveau. La publicité comparative ne doit pas être trompeuse et doit être réalisée de manière objective ; la ou les caractéristiques comparées doivent être essentielles, pertinentes, vérifiables et représentatives.

Les conditions dans lesquelles la comparaison peut être effectuée ont été élargies. Depuis lors, cette comparaison est licite pour autant qu'elle porte sur des biens ou services « *répondant aux mêmes besoins ou ayant le même objectif* » et non plus seulement sur des biens ou services « *de même nature* ». La comparaison sur le prix n'est plus limitée aux biens ou services « *identiques vendus dans les mêmes conditions* ». Cette rédaction vise à éviter que ne puissent être comparés que des produits strictement identiques, ce qui aboutirait souvent à interdire toute comparaison. Enfin, dans le cas d'une offre spéciale donnant lieu à une publicité comparative, des obligations d'informations particulières sont mises à la charge de l'annonceur (durée de l'offre, disponibilité des biens ou services, *etc.*).

L'article L. 121-9 du code de la consommation a été complété, afin de tenir compte des exigences négatives supplémentaires que prévoit la directive en matière

de publicité comparative. Celle-ci ne doit pas, notamment, créer de confusion sur le marché entre l'annonceur et un concurrent ou entraîner le discrédit ou le dénigrement des marques. La directive ne permettait plus de maintenir les dispositions de l'article L. 121-12 du code de la consommation imposant au professionnel de communiquer, avant toute diffusion, une annonce comparative aux concurrents concernés par celle-ci. Concrètement, la suppression de cette exigence n'a pas de portée significative. En effet, la jurisprudence ne sanctionnerait son inobservation que lorsque les concurrents subiraient un préjudice du fait de ce manquement. En revanche, l'annonceur doit être désormais en mesure d'apporter, dans un bref délai, la preuve de l'exactitude matérielle des termes de la publicité comparative. L'article L. 121-12 précité est donc modifié sur ces différents points.

— *Les contrats conclus à distance*

Les mesures prévues au chapitre II de l'ordonnance ont transposé en droit interne la directive 97/7/CE du 20 mai 1997 relative aux contrats négociés à distance. Le cadre juridique issu du droit harmonisé a renforcé la protection des consommateurs qui effectuent des achats de biens ou services à distance, notamment en utilisant les nouvelles technologies de la communication. En conséquence, les dispositions figurant aux articles L. 121-16 à L. 121-20 du code de la consommation ont été modifiées et complétées.

L'article L. 121-16 définit tout d'abord, en reprenant le texte de la directive, la notion de vente à distance des biens ou des services à des consommateurs, au moyen d'une ou plusieurs techniques de communication à distance, telles que : imprimé non adressé, imprimé adressé, lettre standardisée, publication presse avec bon de commande, catalogue, téléphone avec intervention humaine, téléphone sans intervention humaine (automate d'appel, audiotexte), radio, visiophone (téléphone avec image), vidéotexte (micro-ordinateur, écran de télévision) avec clavier ou écran tactile, internet, courrier électronique, télécopieur, télévision (téléachat, télévente), télévision interactive. Ainsi, une transaction sur internet relève du régime de la vente à distance et les dispositions du présent chapitre ont vocation à s'appliquer aux services en ligne. La définition du consommateur, du fournisseur et de l'opérateur de technique de communication n'est pas reprise, ces concepts étant intégrés au droit positif, à travers, notamment, la jurisprudence.

En revanche, l'ordonnance a repris strictement, à l'article L. 121-17, les exemptions prévues par l'article 3 de la directive. Cela concerne, notamment, les services financiers et les ventes aux enchères, qui se trouvent ainsi exclus du champ d'application du texte.

L'objectif de protection du consommateur se manifeste tout au long du processus contractuel. Le fournisseur doit donner au consommateur, de manière claire et compréhensible, des informations préalables en application de l'article L. 121-18. Les informations retenues par l'ordonnance sont celles de la directive. Ce dernier article ne reprend pas, néanmoins, les obligations générales d'information déjà prévues par le code de la consommation ou d'autres textes, telles que l'information sur les caractéristiques essentielles du bien ou du service et l'information sur le prix, qui s'appliquent à la vente à distance comme à toute vente. Le consommateur doit recevoir par écrit ou sur un autre support durable à sa

disposition, confirmation de la plupart des indications données au titre des informations préalables (article L. 121-19). S'agissant de la preuve des informations fournies, le droit commun, qui fait peser la charge de la preuve sur la personne qui est tenue légalement de l'information, s'applique. Le consommateur dispose d'un délai de sept jours francs pour se rétracter sans pénalités et sans être tenu d'indiquer le motif de cette rétractation (article L. 121-20). Un délai de retour de sept jours francs pour les produits existait déjà dans notre droit. Le domaine d'application du droit de rétractation est, cependant, plus large, puisqu'il vise non seulement les biens mais aussi les services.

Lorsque le droit de rétractation est exercé, le remboursement qui incombe au fournisseur doit être effectué dans les meilleurs délais et, au plus tard, dans les trente jours qui suivent l'exercice de ce droit, selon l'article L. 121-20-1. Les dérogations à l'exercice du droit de rétractation prévues par la directive ont, par ailleurs, été reprises dans la présente ordonnance (article L. 121-20-2). Parmi celles-ci, figure la fourniture de biens ou de services dont le prix effectif à la vente, et non le coût ou le prix de revient, évolue en fonction de fluctuations des taux du marché financier. Un délai d'exécution du contrat à distance est prévu, sauf stipulations contraires des parties, ainsi que des mesures assurant la protection du consommateur en cas de défaut d'exécution du contrat par le fournisseur (article L. 121-20-3).

Certains contrats sont dispensés par la directive des obligations relatives à l'information préalable, à la confirmation écrite des informations, au droit de rétractation et de celles afférentes à l'exécution du contrat. Ces limites ont été reprises par l'ordonnance. Elles se justifient car elles concernent, d'une part, la fourniture, à l'occasion de tournées fréquentes et régulières effectuées par des commerçants, de produits de consommation courante, que le consommateur connaît bien, d'autre part, des prestations liées aux voyages et aux loisirs fournies à une date ou une période précise (article L. 121-20-4).

La directive prévoit des limites à l'utilisation de certaines techniques de communication. Ainsi, le recours à un automate d'appel et au télécopieur nécessite le consentement préalable du consommateur. Plus généralement, l'utilisation des autres techniques de communication n'est possible qu'en l'absence d'opposition manifeste du consommateur. Ces règles sont dorénavant énoncées à l'article L. 121-20-5 du même code.

La fourniture de biens ou de services à un consommateur sans commande préalable est prohibée par la directive. Cette pratique était déjà sanctionnée en droit français par le code de la consommation qui comporte, dans ses articles L. 122-2 à L. 122-5, des dispositions interdisant la pratique de la vente sans commande préalable et l'article L. 122-2 reproduit les dispositions de l'article R. 635-2 du code pénal, qui sanctionne cette pratique de l'amende prévue pour les contraventions de cinquième classe. L'article L. 122-3 du code de la consommation a néanmoins été complété afin de dispenser de toute obligation le consommateur victime de cette pratique. Il n'est désormais dans l'obligation ni de payer le prix, ni de faire les démarches pour restituer le bien. Enfin, lorsque le consommateur exerce son droit de rétractation alors que le prix est couvert par un crédit affecté, le contrat de crédit est résilié sans pénalités en vertu du nouvel article L. 311-25-1.

Des dispositions juridiques plus générales ont permis de donner à l'ensemble de ce texte de transposition de la directive 97/7/CE un caractère suffisamment contraignant pour que le consommateur ne soit pas privé des mesures protectrices qui lui ont ainsi été accordées, tant au plan national, dans l'article L. 121-20-10 du code précité, qu'au plan international, dans l'article L. 121-20-6.

— *Les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs*

Le chapitre III de l'ordonnance comporte un article unique, l'article 16, qui a complété le dispositif de l'article L. 132-1 du code de la consommation relatif à la protection des consommateurs contre les clauses abusives. Ainsi, il est précisé, au septième alinéa de cet article, que si les clauses portant sur la définition de l'objet principal du contrat ou sur l'adéquation du prix ou de la rémunération au bien vendu ou au service offert échappent à l'emprise de l'appréciation de leur caractère abusif, cela ne vaut que pour autant qu'elles soient rédigées de façon claire et compréhensible. Cette précision, conforme à la jurisprudence des tribunaux et à la doctrine de la commission des clauses abusives, permet aux autorités françaises d'éviter un contentieux inutile et de faible importance ayant pour cause juridique la transposition incomplète de la directive 93/13/CEE du 5 avril 1993 concernant les clauses abusives dans les contrats conclus avec les consommateurs.

— *L'alimentation humaine et animale*

Le chapitre IV de l'ordonnance a renforcé le dispositif de contrôle des denrées alimentaires.

L'article 17 a ajouté à cet effet au titre premier du livre II du code de la consommation un chapitre VIII intitulé « Prévention en matière d'alimentation humaine et animale ». La section 1 de ce chapitre, comprenant les articles L. 218-1 à L. 218-5, comporte les dispositions nécessaires pour répondre aux obligations qui résultent de la directive du Conseil 89/397/CEE du 14 juin 1989 relative au contrôle officiel des denrées alimentaires et de la directive 95/53/CE du 25 octobre 1995 modifiée fixant les principes relatifs à l'organisation des contrôles officiels dans le domaine de l'alimentation animale.

Ces deux directives prescrivent que le contrôle est effectué non seulement en cas de soupçon de non-conformité mais également de façon régulière. L'article 5 de la directive 89/397/CEE précise que le contrôle consiste en une ou plusieurs opérations en fonction de la recherche envisagée, notamment l'inspection, le prélèvement d'échantillons et leur analyse, ainsi que l'examen des systèmes de vérification éventuellement mis en place par l'entreprise et des résultats qui en découlent. Cet article doit notamment se lire à la lumière du quinzième considérant, qui mentionne expressément le fait que « *les contrôles officiels doivent contribuer à prévenir les infractions à la législation relative aux denrées alimentaires* ». C'est pourquoi il a été créé un article L. 218-2 du code de la consommation permettant aux agents de prélever des échantillons en dehors du cadre de la recherche d'une infraction, par exemple dans le cadre des plans de surveillance. Ainsi, en 1997, le programme de contrôle coordonné européen a notamment porté sur la contamination

en aflatoxine B1, B2, G1, G2 des épices, alors qu'aucune limite maximale de contamination n'avait été fixée pour ces produits.

L'article 10 de la directive 89/397/CEE prévoit que, lorsque les agents de contrôle relèvent ou soupçonnent une irrégularité, ils prennent les mesures nécessaires. L'article 11 de la directive 95/53/CE dispose que lorsqu'il existe une suspicion de non-respect des exigences communautaires, l'autorité compétente procède aux contrôles nécessaires et, dans le cas où cette suspicion est confirmée, elle prend les mesures appropriées. Les articles L. 218-3 et L. 218-4 du code précité, introduits à cet effet, ont repris les dispositions des articles L. 233-1 et L. 232-2 du code rural, qui s'appliquent aux seuls produits d'origine animale.

Afin d'assurer une réelle sécurité pour les consommateurs, il était nécessaire de reconnaître à tous les agents agissant dans le domaine alimentaire des pouvoirs de police administrative, et ce quelle que soit la nature des denrées en cause. Ces pouvoirs doivent s'exercer au lieu même de production et permettre aux agents d'ordonner des mesures correctives lorsqu'un manquement à la réglementation crée un risque pour la santé publique. Dans le même sens, l'ordonnance a prévu, dans l'article L. 218-4 du code de la consommation, la possibilité de rappel des lots de produits qui présentent ou sont susceptibles de présenter un danger pour la santé publique.

L'article 13 de la directive 95/53/CE dispose que si, lors d'un contrôle effectué au lieu de destination de l'envoi ou en cours de transport, est constatée la non-conformité des produits avec les dispositions relatives à la réglementation en matière d'alimentation animale, l'État doit prendre les dispositions appropriées et mettre en demeure le destinataire, ou toute autre personne, ayant droit d'effectuer l'une des opérations suivantes : la mise en conformité des produits dans un délai à fixer, la décontamination éventuelle, tout autre traitement approprié, l'utilisation à d'autres fins, la réexpédition dans le pays d'origine, voire la destruction des produits. Ces mesures ont été reprises à l'article L. 218-5 du code précité.

Les sections 2 et 3 du nouveau chapitre VIII du titre premier du livre II du même code sont relatives aux établissements traitant des produits par ionisation.

Le nouvel article L. 218-6 a transposé l'article 7 de la directive 1999/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 février 1999 relative au rapprochement des législations des États membres sur les denrées et ingrédients alimentaires traités par ionisation. Cet article prévoit que toute unité d'irradiation doit faire l'objet d'un agrément. Celui-ci sera délivré par le préfet si l'établissement satisfait à des conditions définies par arrêté interministériel. L'article L. 218-7 du code précité a pour objet de sanctionner le traitement par ionisation des denrées par un établissement qui n'est pas titulaire d'un agrément et de permettre l'obtention de l'application pleine et efficace des mesures ordonnées en application des articles L. 218-3 à L. 218-5 du code de la consommation en prévoyant une sanction pénale dans le cas où elles ne sont pas respectées.

L'article 18 a transposé l'article 11 de la directive 95/53/CE en introduisant, dans le code rural, un article L. 235-2 qui donne des pouvoirs de police administrative aux agents des services vétérinaires afin d'intervenir lorsqu'un

établissement préparant des aliments pour animaux constitue une menace pour la santé publique.

— *L'action en cessation*

Les articles 19 et 20 de l'ordonnance ont assuré la transposition de la directive 98/27/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 1998 relative aux actions en cessation en matière de protection des intérêts des consommateurs. Cette directive a pour objet de rapprocher, dans une certaine mesure, les dispositions nationales permettant de faire cesser les pratiques illicites qui enfreignent les droits nationaux harmonisés dans le domaine de la protection des intérêts économiques des consommateurs. À ce titre, il est rappelé que le législateur européen impose de prévoir une action en justice et d'assurer la reconnaissance mutuelle du droit d'exercer une telle action au profit des organismes qui sont, selon les critères nationaux, en charge de la défense des intérêts collectifs des consommateurs. Ainsi, les organismes inscrits sur une liste publiée au *Journal officiel des Communautés européennes* pourront justifier de leur qualité pour demander la cessation ou l'interdiction de la pratique illicite à la juridiction ou à l'autorité administrative compétente du pays dans lequel le manquement au droit harmonisé trouve son origine.

La directive précise dans un document annexe le champ du droit communautaire dans lequel cette action peut être exercée. Il s'agit de dix directives communautaires sur les sujets suivants : publicité trompeuse, démarchage, crédit, télévision, voyages à forfait, publicité des médicaments à usage humain, clauses abusives, propriété à jouissance en temps partagé, contrats à distance et garantie des biens de consommation. La directive prévoit que ce champ pourrait être élargi tous les trois ans après rapport de la Commission au Conseil.

Pour satisfaire aux exigences de cette directive, l'ordonnance a modifié l'article L. 421-6 du code de la consommation de façon à reconnaître le droit d'agir devant la juridiction civile à ces organismes ainsi qu'aux associations de consommateurs mentionnées à l'article L. 421-1 du même code, ce qui permet désormais à ces dernières de saisir à titre principal le juge civil pour demander, à l'instar des droits reconnus aux organismes qualifiés, la cessation des pratiques illicites.

3. Les ordonnances portant transposition de directives restant à ratifier

Compte tenu des ratifications prévues dans le texte initial du projet de loi, plusieurs des ordonnances prises sur le fondement de la loi du 3 janvier 2001 resteraient sans ratification de même que l'ordonnance prise sur le fondement de la loi du 18 mars 2004 précitée. Pour garantir une plus grande sécurité juridique, le rapporteur propose qu'elles soient également ratifiées dans le cadre du présent projet de loi. Il s'agit des neuf ordonnances suivantes :

— l'ordonnance n° 2001-174 du 22 février 2001 portant transposition de la directive 94/33/CE du Conseil du 22 juin 1994 concernant la protection des jeunes au travail ;

— l'ordonnance n° 2001-175 du 22 février 2001 portant transposition de la directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre des mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail ;

— l'ordonnance n° 2001-176 du 22 février 2001 portant transposition de la directive 97/74/CE du Conseil du 15 décembre 1997 relative au comité d'entreprise européen et à la procédure d'information et de consultation dans les entreprises de dimension communautaire ;

— l'ordonnance n° 2001-177 du 22 février 2001 portant application des articles 43 et 49 du traité instituant la Communauté européenne à la profession d'agent artistique ;

— l'ordonnance n° 2001-178 du 22 février 2001 portant transposition de la directive 96/97/CE du Conseil du 20 décembre 1996 modifiant la directive 86/378/CEE concernant la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale ;

— l'ordonnance n° 2001-670 du 25 juillet 2001 portant adaptation au droit communautaire du code de la propriété intellectuelle et du code des postes et télécommunications ;

— l'ordonnance n° 2001-766 du 29 août 2001 portant transposition de directives communautaires et adaptation au droit communautaire en matière économique et financière ;

— l'ordonnance n° 2001-767 du 29 août 2001 portant transposition de la directive 98/78/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 1998 sur la surveillance complémentaire des entreprises d'assurance faisant partie d'un groupe d'assurance et modifiant le code de la sécurité sociale et le code de la mutualité ;

— et l'ordonnance n° 2004-330 du 15 avril 2004 portant création d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Plusieurs des dispositions introduites dans notre droit par ces ordonnances ont été modifiées postérieurement à la publication de ces dernières et ont d'ores et déjà acquis, en conséquence, de manière certaine une valeur législative. C'est pourquoi la ratification ne doit porter explicitement que sur les dispositions qui n'auraient jamais été modifiées depuis la publication des ordonnances.

a) L'ordonnance n° 2001-174 du 22 février 2001 portant transposition de la directive 94/33/CE du Conseil du 22 juin 1994 concernant la protection des jeunes au travail

La plupart des dispositions que comporte la directive 94/33/CE du Conseil du 22 juin 1994 relative à la protection des jeunes au travail était déjà prévue par la législation française, qu'il s'agisse de l'interdiction de travail des enfants, de la réglementation de leur activité lorsque celle-ci est de nature culturelle, artistique ou sportive, de la protection en matière de sécurité et de santé.

La France disposait, par ailleurs, d'une réglementation déjà conséquente en matière de durée du travail impliquant néanmoins des ajustements sur les points suivants : renforcement de l'interdiction du travail de nuit existante pour les enfants de moins de seize ans, période minimale de repos quotidien, fixation du repos hebdomadaire à deux jours, si possible consécutifs, définition d'une pause de trente minutes au-delà de toute période de quatre heures et demie de travail quotidien, encadrement du travail des jeunes dans une entreprise familiale pour le limiter aux activités occasionnelles, de courte durée, pour des travaux qui ne sont pas considérés comme nuisibles, préjudiciables ou dangereux, application de la directive aux jeunes effectuant des formations ou des stages en entreprise. Enfin, la durée du travail des enfants effectuant des travaux légers pendant les vacances scolaires devait passer à sept heures par jour, l'article L. 212-13 faisant référence à une durée quotidienne maximale de huit heures.

Ces dispositions devaient faire l'objet d'une transposition au plus tard le 22 juin 1996. Faute de support juridique adéquat, la France n'avait pas encore opéré ces ajustements. La Commission avait par conséquent engagé une procédure en manquement à son encontre devant la Cour de justice des Communautés européennes, qui a abouti à une condamnation le 18 mai 2000. La loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail a assuré la transposition de certaines des dispositions de la directive. Il s'agit du repos hebdomadaire de deux jours si possible consécutifs, de l'application de la directive aux jeunes de moins de dix-huit ans accomplissant des stages ou des formations en entreprise sans pour autant être soumis à un contrat ou à une relation de travail et, enfin, de la prise en compte du temps consacré à la formation dans un établissement dans le décompte de la durée du travail.

Il convenait donc, à travers l'ordonnance, d'assurer la transposition des dispositions non encore inscrites dans le droit national.

L'article premier de l'ordonnance concerne la pratique des stages en entreprise. La loi du 19 janvier 2000 précitée a clarifié la question de l'applicabilité des règles légales en matière de durée du travail aux jeunes effectuant des stages ou des périodes en entreprise en dehors d'un contrat ou d'une relation de travail. L'ordonnance a donné un fondement légal à la pratique des stages en entreprise tels que les visites d'information ou les stages d'observation en entreprise effectués notamment par les élèves de troisième. Cette sécurisation législative s'avérait nécessaire compte tenu des contentieux locaux nés d'une interprétation stricte de l'article L. 211-1 du code du travail interdisant tout emploi de jeunes à quelque titre que ce soit. Elle a imposé l'existence d'une convention entre l'établissement scolaire ou l'établissement de formation et l'entreprise. Le dernier alinéa de l'article premier a assuré la transposition de la directive communautaire. La loi pose, en effet, le principe de l'interdiction des travaux nuisibles, préjudiciables ou dangereux pour les jeunes concernés par le travail familial, à charge pour le pouvoir réglementaire de procéder, par décret en Conseil d'État, à l'identification de ces travaux.

L'article 2 porte sur les points suivants :

— il limite la durée du travail des jeunes à sept heures par jour (contre huit heures dans l'article L. 212-13) et à la durée hebdomadaire légale (c'est-à-dire

trente-cinq heures contre trente-neuf heures auparavant), ces limitations étant requises pour les moins de quinze ans. Pour les mineurs de plus de quinze ans travaillant dans une entreprise de vingt salariés ou plus, la durée quotidienne est restée fixée à huit heures par jour et trente-neuf heures par semaine, jusqu'au 31 décembre 2001, pour tenir compte du calendrier de l'abaissement de la durée légale prévu par la loi du 19 janvier 2000 précitée ;

— il précise que les jeunes travailleurs et les jeunes stagiaires de moins de dix-huit ans doivent bénéficier d'un temps de pause de trente minutes au-delà de toute période de travail de quatre heures et demie, la législation ancienne prévoyant, dans l'article L. 212-14, qu'aucune période de travail ininterrompue ne peut excéder quatre heures et demie, sans préciser une durée minimale de pause ;

— il précise enfin que le repos quotidien minimal des enfants de moins de seize ans est d'au moins quatorze heures consécutives, alors qu'auparavant, l'article L. 213-9 fixait ce repos minimal à douze heures.

L'article 3 a assuré le renforcement de la législation française sur le travail de nuit des jeunes. L'article L. 213-8 du code précité considère comme travail de nuit pour les jeunes de moins de dix-huit ans la plage 22 heures-6 heures durant laquelle s'applique le principe de l'interdiction du travail de nuit, sauf dérogations exceptionnelles. La directive prévoit pour sa part une interdiction totale pour les enfants entre 20 heures et 6 heures et une interdiction de minuit à 4 heures pour les adolescents.

Une modification de la législation française s'avère donc nécessaire afin d'élargir la période d'interdiction du travail de nuit des enfants entre 20 heures et 22 heures et de porter ainsi cette période de 20 heures à 6 heures. Par ailleurs, il convient de prévoir l'interdiction du travail de nuit entre minuit et 4 heures pour les jeunes de moins de dix-huit ans en cas de dérogation à l'interdiction du travail de nuit accordée par l'inspection du travail.

En outre, l'article 3 étend le principe de l'interdiction du travail de nuit aux jeunes en formation. Enfin, l'ordonnance exclut de son champ d'application les enfants du spectacle mentionnés au premier alinéa de l'article L. 211-6, qui restent soumis à un régime particulier de dérogation. En effet, l'interdiction de dérogation pour l'emploi de nuit d'un enfant de moins de seize ans, fixé désormais dans le dernier alinéa de l'article L. 213-7, ne vise pas l'emploi des enfants dans le spectacle, où ils sont autorisés à effectuer des prestations nocturnes sous des conditions particulières (articles L. 211-6 et suivants du code du travail). Il est, en effet, nécessaire de permettre à un enfant de moins de seize ans de tourner dans un film ou de jouer dans une pièce de théâtre après 20 heures, dès lors que la double dérogation de droit commun du préfet et de l'inspecteur du travail a été accordée (article L. 211-7 et deuxième alinéa de l'article L. 213-7 du même code). Cette situation est rendue possible par le point 2 de l'article 5 de la directive, prévoyant que les États membres déterminent par voie législative ou réglementaire les conditions de travail des enfants dans le secteur artistique.

Le champ des dérogations visé à l'article L. 213-10 a été modifié pour épouser celui qu'autorise l'article 13 de la directive qui renvoie au paragraphe 4 de

l'article 5 de la directive 89/391/CEE du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre des mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail. Ce dernier champ visait des circonstances étrangères aux employeurs, anormales et imprévisibles, ou des événements exceptionnels dont les conséquences n'auraient pu être évitées malgré toute la diligence déployée. De plus, la directive du 22 juin 1994 précitée limite les dérogations à des travaux passagers qui ne souffrent aucun retard pour lesquels des travailleurs adultes ne sont pas disponibles.

b) L'ordonnance n° 2001-175 du 22 février 2001 portant transposition de la directive 89/391/CEE du Conseil du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre des mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail

Cette ordonnance complète la transposition de la directive 89/391/CEE du 12 juin 1989 concernant la mise en œuvre des mesures visant à promouvoir l'amélioration de la sécurité et de la santé des travailleurs au travail, dite « directive-cadre », qui constitue le texte communautaire fondateur des principes généraux de la prévention des risques professionnels dans les États membres de la Communauté européenne. Elle forme aussi le socle d'une douzaine de directives à vocation plus technique.

Elle énonce tout particulièrement les règles générales qui doivent guider l'action de l'employeur, portant sur l'évaluation *a priori* des risques, l'information, la consultation et la formation des travailleurs, la surveillance de la santé, *etc.* À la différence d'une majorité d'États membres où la transposition de la directive-cadre a donné lieu à la création ou à la refondation législative des principes généraux en la matière, la transposition française s'est située dans une logique d'ajustement du droit existant. La directive a été transposée, dans le domaine législatif, par une mesure unique, la loi n° 91-1414 du 31 décembre 1991 relative à la prévention des risques professionnels et à la transposition de directives européennes relatives à la santé et à la sécurité du travail, complétée par plusieurs décrets d'application.

Alors que de nombreux contentieux communautaires ont été engagés à l'encontre d'autres pays sur cette directive, la France a fait l'objet d'un précontentieux. Le 4 mars 1997, la Commission a adressé à la France une mise en demeure, demandant une transposition complémentaire sur un certain nombre de points, essentiellement liés à l'organisation de la prévention en entreprise et à l'implication des travailleurs. Il s'est agi de donner aux acteurs de la prévention, au sein de toutes les entreprises, les moyens de mieux prendre en charge la prévention des risques professionnels, grâce à :

— l'extension à l'ensemble des entreprises du principe de consultation des travailleurs et de leurs représentants sur la planification et l'introduction de nouvelles technologies ayant un impact sur la sécurité et la santé au travail (articles premier et 2 de l'ordonnance transposant le paragraphe 3 de l'article 6 de la directive-cadre) ;

— l'extension aux délégués du personnel du bénéfice de la formation à la sécurité et à la santé au travail, aujourd'hui obligatoire pour les membres des

comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, puisque les délégués du personnel remplissent les fonctions du comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail dans les entreprises qui en sont dépourvues (article 3 de l'ordonnance transposant le paragraphe 3 de l'article 12 de la directive-cadre).

c) L'ordonnance n° 2001-176 du 22 février 2001 portant transposition de la directive 97/74/CE du Conseil du 15 décembre 1997 relative au comité d'entreprise européen et à la procédure d'information et de consultation dans les entreprises de dimension communautaire

La loi n° 96-985 du 12 novembre 1996 relative à l'information et à la consultation des salariés dans les entreprises et les groupes d'entreprises de dimension communautaire ainsi qu'au développement de la négociation collective a prévu, notamment, l'information et la consultation des salariés dans les entreprises et les groupes d'entreprises de dimension communautaire, conformément à la directive 94/45/CE du Conseil du 22 septembre 1994 concernant l'institution d'un comité d'entreprise européen ou d'une procédure, dans les entreprises de dimension communautaire et les groupes d'entreprises de dimension communautaire, en vue d'informer et de consulter les travailleurs.

Les représentants des salariés au groupe spécial de négociation et au comité d'entreprise européen des établissements ou des entreprises implantés en France sont désignés par les organisations syndicales de salariés, parmi leurs élus au comité d'entreprise ou d'établissement, ou parmi leurs représentants syndicaux dans l'entreprise ou le groupe, sur la base des résultats des dernières élections.

Les dispositions du code du travail, issues de la loi du 12 novembre 1996 précitée, ne déterminent pas quelle est la juridiction compétente en matière de recours portant sur la désignation des représentants des salariés au groupe spécial de négociation ou au comité d'entreprise européen. Dans ces conditions, c'est le tribunal de grande instance qui se trouve être compétent pour juger le contentieux électoral portant sur la désignation des représentants des salariés. En outre, en l'absence de précisions sur les délais de recours, ceux-ci peuvent être formés à tout instant, accroissant ainsi l'insécurité juridique quant à la désignation des représentants des salariés.

Afin d'assurer une cohérence du contentieux électoral, l'ordonnance a inséré un article nouveau dans le code du travail pour attribuer compétence au tribunal d'instance dans ce domaine. Ainsi, l'article premier crée un article L. 439-19-1 attribuant compétence au tribunal d'instance du siège de l'entreprise ou de la filiale française dominante du groupe d'entreprises de dimension communautaire, en ce qui concerne le comité d'entreprise européen. La procédure applicable est, dès lors, définie par les dispositions de l'article R. 433-4 du même code.

L'article 2 de l'ordonnance procède à la transposition de la directive 97/74/CE du Conseil du 15 décembre 1997 étendant au Royaume-Uni la directive du 22 septembre 1994 précitée. Cette directive de 1997 fixait au 15 décembre 1999 sa date limite de transposition par les États membres. Dans son article 3, cette directive prévoyait par ailleurs la possibilité, pour les entreprises

concernées, de conclure des accords d'anticipation avant le 15 décembre 1999, ou avant la date de mise en œuvre de ses dispositions dans l'État membre concerné si cette date était antérieure au 15 décembre 1999. L'ordonnance a permis aux entreprises concernées de faire reconnaître l'application de leurs accords d'anticipation.

d) L'ordonnance n° 2001-177 du 22 février 2001 portant application des articles 43 et 49 du traité instituant la Communauté européenne à la profession d'agent artistique

Les dispositions anciennes de l'article L. 762-9 du code du travail, qui, sauf convention de réciprocité entre la France et leur pays, interdisaient aux agents artistiques étrangers d'effectuer en France le placement d'artistes du spectacle sans passer par l'intermédiaire d'un agent artistique français, étaient incompatibles avec le droit communautaire applicable en matière de libre circulation des travailleurs et de liberté d'établissement et de prestation de services.

La Commission a, le 10 août 1998, mis en demeure le Gouvernement français de modifier cette disposition du code du travail, faisant valoir que l'obligation de licence constituait une discrimination basée sur la nationalité et constatant que les agences établies dans un autre État membre se trouvaient empêchées de créer un établissement en France, ou de fournir leurs services de façon transfrontalière. L'ordonnance du 22 février 2001 a donc complété ces dispositions afin de permettre l'exercice de l'activité en France des agents artistiques ressortissants d'un État membre de la Communauté européenne ou d'un État partie à l'accord sur l'EEE, dès lors qu'ils obtiennent une licence dans les conditions prévues par le droit français ou qu'ils produisent une licence délivrée dans des conditions comparables.

e) L'ordonnance n° 2001-178 du 22 février 2001 portant transposition de la directive 96/97/CE du Conseil du 20 décembre 1996 modifiant la directive 86/378/CEE concernant la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale

L'article L. 913-1 du code de la sécurité sociale fixait le principe d'une égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes de retraite complémentaire et supplémentaire et les régimes de prévoyance avec, toutefois, des dérogations en son dernier alinéa en ce qui concerne « *les dispositions relatives à la fixation de l'âge de la retraite et aux conditions d'attribution des pensions de réversion* ».

Ce texte résulte de la transposition de la directive 86/378/CEE du Conseil du 24 juillet 1986 relative à la mise en œuvre du principe d'égalité de traitement entre hommes et femmes dans les régimes professionnels de sécurité sociale qui autorisait certaines dérogations pour les travailleurs salariés. Celles-ci ont été invalidées par la Cour de justice des Communautés européennes dans un arrêt *Barber* en date du 17 mai 1990. En conséquence de cet arrêt a été adoptée la directive 96/97/CE du Conseil du 20 décembre 1996 modifiant la directive du 24 juillet 1986 précitée. L'absence d'adaptation du premier alinéa de

l'article L. 913-1 dans le délai de transposition fixé au 30 juin 1997 a conduit à la condamnation de la France par la Cour de justice des Communautés européennes par un arrêt du 8 juillet 1999, *Commission c. République française*.

L'ordonnance dont il est demandé la ratification a donc visé à mettre l'article L. 913-1 du code précité et ses dispositions transitoires d'application en conformité avec les dispositions de la directive du 20 décembre 1996 précitée.

f) *L'ordonnance n° 2001-670 du 25 juillet 2001 portant adaptation au droit communautaire du code de la propriété intellectuelle et du code des postes et télécommunications*

L'ordonnance du 25 juillet 2001 met en œuvre l'habilitation accordée au Gouvernement par la loi du 3 janvier 2001 précitée dans les domaines du droit de la propriété intellectuelle et du droit des télécommunications. Le titre premier de cette ordonnance contient les dispositions qui modifient le code de la propriété intellectuelle. Le titre II achève la transposition de directives européennes relatives aux télécommunications.

— *Le droit de la propriété intellectuelle*

- La protection juridique des dessins et modèles

Il s'agit, en premier lieu, de procéder à la transposition de la directive 98/71/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 1998 sur la protection juridique des dessins et modèles. C'est la loi du 14 juillet 1999 qui a fixé le cadre juridique en matière de protection des dessins et modèles. Les dispositions de cette loi, aujourd'hui codifiées au livre V du code de la propriété intellectuelle, n'ont fait l'objet que de retouches limitées dans la loi n° 90-1052 du 26 novembre 1990 relative à la propriété industrielle et dans la loi n° 94-102 du 5 février 1994 relative à la répression de la contrefaçon et modifiant certaines dispositions du code de la propriété intellectuelle.

La directive 98/71/CE, dont l'objet est d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur et d'éliminer les obstacles à la libre circulation des produits, s'est contentée d'harmoniser les dispositions nationales nécessaires à la réalisation de cet objectif, à savoir le principe de l'acquisition du droit par l'enregistrement, l'objet, la durée et l'étendue de la protection des dessins et modèles. Elle laisse à l'initiative des États membres les modalités procédurales d'obtention et de mise en œuvre des droits.

La transposition proposée s'est limitée aux seules parties du code qui sont affectées par la législation communautaire. Elle n'apporte donc aucune modification au titre II du livre V du code précité, relatif au contentieux en matière de dessins et modèles. Par souci de clarté, il est proposé de réécrire entièrement le titre premier du livre V (article premier de l'ordonnance), même si trois articles du titre actuellement en vigueur ne subissent aucune modification. La structure du titre est conservée, les chapitres premier et II étant divisés en deux sections.

Les intitulés du titre et des chapitres ont été modifiés dans un souci de concordance avec leur nouveau contenu. Il faut souligner, sur le fond, que la directive n'était pas en opposition avec le droit en vigueur. En particulier, lorsque la protection des dessins et modèles est assurée non seulement par une législation spécifique mais aussi, comme c'est le cas à des degrés divers dans la plupart des États membres, par la législation sur le droit d'auteur, ce deuxième mécanisme de protection n'est nullement affecté par le texte communautaire.

En conséquence, la règle, traditionnelle en France, du cumul total de protection entre le droit d'auteur et le droit spécifique sur les dessins et modèles, règle issue de la théorie de l'unité de l'art, a été entièrement maintenue. Le principe en est expressément affirmé par le nouvel article L. 513-2 qui réserve l'application des livres premier et III du code de la propriété intellectuelle.

Ainsi, dans la mesure où l'enregistrement d'un dessin ou d'un modèle constitue la formalité attributive du droit conféré par le livre V, le déposant peut toujours se prévaloir du droit d'auteur, notamment pour la période antérieure au dépôt s'il est le créateur du dessin ou du modèle.

- La législation sur les marques

Sont ensuite prévues les mesures liées à la directive 89/104/CEE du Conseil du 21 décembre 1988 rapprochant les législations des États membres sur les marques. Il est également procédé aux adaptations qu'implique la mise en œuvre du règlement (CE) n° 40/94 du Conseil, en date du 20 décembre 1993, sur la marque communautaire.

Les observations adressées par la Commission européenne aux autorités françaises concernant la transposition de la directive 89/104/CEE du 21 décembre 1988 rapprochant les législations des États membres sur les marques ont révélé que les dispositions anciennes de l'article L. 714-1 du code de la propriété intellectuelle n'étaient pas en totale conformité avec celles de l'article 8 (2) de la directive précitée. En effet, l'article L. 714-1 permettait au propriétaire d'une marque d'invoquer son droit de propriété à l'encontre d'un licencié qui enfreint les limites de sa licence, sans préciser les clauses concernées comme le fait l'article 8 (2) de la directive. Ceci pouvait impliquer qu'en droit français la vente en dehors du territoire concédé constitue une contrefaçon de marque alors que, selon la directive, seule l'apposition de la marque en dehors du territoire couvert par la licence constitue une contrefaçon. Le nouvel article L. 714-1 assure la conformité totale du code de la propriété intellectuelle à la directive.

En outre, le règlement du 20 décembre 1993 précité a institué un titre unitaire jouissant d'une protection uniforme dans tous les États membres de la Communauté. Ce texte, outre qu'il fixe le régime juridique de ce titre, impose aux États membres un certain nombre d'obligations en terme de désignation d'autorités compétentes, quant au statut de la marque communautaire sur leur territoire et quant à certaines relations entre marque communautaire et marque nationale. Il convenait donc de procéder aux adaptations nécessaires du code de la propriété intellectuelle (article 3 de l'ordonnance).

L'article L. 717-7 du code précité désigne l'Institut national de la propriété industrielle (INPI) pour apposer la formule exécutoire sur les décisions de l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (OHMI) fixant le montant des frais mis à la charge de la partie perdante dans une procédure devant cet office. Les nouveaux articles L. 717-1 et L. 717-2 font application aux marques communautaires du régime des marques nationales, et ce par simple référence aux articles pertinents.

Les articles 108 à 110 du règlement sur la marque communautaire prévoient la possibilité de transformer une demande ou une marque communautaire en demande de marque nationale. Ce cas se présente notamment lorsque la demande de marque communautaire est rejetée, retirée ou réputée retirée, ou que la marque communautaire cesse de produire ses effets en raison d'une nullité, d'une déchéance ou d'une renonciation. Il était donc nécessaire de déterminer l'étendue de l'examen auquel devra procéder l'INPI après transmission de la demande par l'OHMI. Le nouvel article L. 717-5 prévoit que la marque transformée fera l'objet d'un examen des conditions intrinsèques de validité et sera soumise à opposition. Toutefois, si la marque transformée avait revendiqué l'ancienneté d'une marque française, elle sera enregistrée sans examen ni procédure d'opposition.

Selon les articles 34 et 35 du règlement sur la marque communautaire, l'ancienneté d'une marque nationale peut être revendiquée par une marque communautaire. Le titulaire de la marque communautaire peut alors se prévaloir de l'ancienneté de la marque nationale antérieure dans l'État membre où cette dernière a été enregistrée. Cette ancienneté disparaît si la marque nationale est déclarée déchue ou nulle. Un tiers pourra donc avoir intérêt à demander la déchéance ou la nullité de la marque nationale, même si elle a été retirée ou non renouvelée. Il était donc nécessaire de prévoir, comme le fait l'article 14 de la première directive du Conseil, du 21 décembre 1988, rapprochant les législations des États membres sur les marques, qu'il est possible de demander la déchéance ou la nullité d'une marque nationale retirée ou non renouvelée lorsque l'ancienneté de cette marque a été invoquée pour une marque communautaire. Toutefois, la déchéance ne pourra être prononcée que si elle était encourue à la date du retrait ou à la date d'expiration de la marque. C'est ce à quoi procède le nouvel article L. 717-6.

- Les mandataires en propriété industrielle

Enfin, l'ordonnance modifie les dispositions relatives aux mandataires en propriété industrielle pour assurer leur compatibilité avec le principe de libre prestation des services posé par les articles 43 et 49 du traité instituant la Communauté européenne. Par lettres du 15 mai 1998 et du 6 août 1999, la Commission européenne a appelé l'attention du Gouvernement français sur diverses dispositions du code de la propriété intellectuelle, notamment l'article L. 422-4, qui soulèveraient des problèmes de compatibilité avec le principe fondamental de la libre prestation de services.

La Commission reprochait à la France d'imposer à toute personne qui n'a pas son domicile, son siège ou un établissement sur le territoire national d'être représentée dans la procédure devant l'INPI par un conseil en propriété industrielle, professionnel inscrit sur une liste nationale et ayant un domicile professionnel en France. La Commission a émis un avis motivé le 24 janvier 2000. Afin de mettre le

texte en conformité avec les obligations communautaires, a été ajoutée à la liste des personnes habilitées à représenter des clients devant l'INPI les professionnels des États membres intervenant à titre occasionnel et habilités à le faire devant leur office national.

Ce même souci de conformité au traité a conduit également à abroger le second alinéa de l'article L. 712-2 du code précité qui prévoyait qu'un déposant de marque domicilié à l'étranger doit faire élection de domicile en France. Cet alinéa étant au demeurant de nature réglementaire, il convient de préciser ultérieurement par décret qu'un dépôt peut être effectué par un déposant ayant son domicile dans la Communauté ou dans un État partie à l'accord sur l'EEE.

- L'application du code de la propriété intellectuelle outre-mer

Le code de la propriété intellectuelle étant applicable à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et dans les TAAF, des dispositions propres à ces collectivités doivent être envisagées.

C'est pourquoi l'article 7 de l'ordonnance a complété le livre VIII de ce code, qui contient les dispositions propres à l'outre-mer, en ajoutant un article L. 811-4 qui donne à la marque communautaire la même valeur que la marque nationale dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative. Comme le règlement (CE) n° 40/94 ne s'applique pas en tant que tel dans ces collectivités, il est procédé à la transcription des articles pertinents du texte communautaire. Par ailleurs, la rédaction des autres articles du livre VIII du code de la propriété intellectuelle relatifs à l'outre-mer a été rectifiée par l'article 6 de l'ordonnance, afin de faire apparaître la dénomination géographique des collectivités concernées plutôt que de désigner celles-ci par leur statut juridique.

— *Le droit des télécommunications*

Le marché des télécommunications fait l'objet d'une réglementation européenne détaillée qui se traduit par de nombreuses directives. Celles-ci ont, pour la plupart, été adoptées pour fixer le cadre dans lequel devait s'exercer pleinement la concurrence, à compter du 1^{er} janvier 1998. La majeure partie de ces directives ouvrant le secteur à la concurrence a été transposée en droit interne grâce à la loi n° 96-659 du 26 juillet 1996 de réglementation des télécommunications et à ses textes d'application.

Toutefois, en raison des contraintes de la négociation communautaire, certaines des directives du « paquet 1998 » n'ont pu être adoptées que peu de temps avant l'échéance du 1^{er} janvier 1998, voire postérieurement à celle-ci. Ces directives n'ont, évidemment, pas pu être prises en compte dans la préparation de la loi de réglementation des télécommunications. Par ailleurs, certaines directives en négociation, dont la loi de 1996 assurait par anticipation la transposition, ont été adoptées ultérieurement avec des modifications issues des débats dans les instances communautaires. Il a donc fallu retoucher légèrement la loi nationale pour intégrer ces amendements de fin de négociation.

- Le régime des licences

L'ordonnance adapte ainsi le régime juridique des autorisations à la directive 97/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 10 avril 1997 relative à un cadre commun pour les autorisations générales et les licences individuelles dans le secteur des services de télécommunications, dite « directive licence ». Il s'agissait d'apporter quelques précisions au régime juridique des autorisations, dont les grandes lignes demeurent cependant inchangées. En premier lieu, le principe selon lequel les taxes liées aux autorisations (taxes de constitution de dossier et taxes de gestion et de contrôle des autorisations) sont destinées uniquement à couvrir les frais administratifs afférents à la délivrance, à la gestion et au contrôle des autorisations a été incorporé aux articles L. 33-1 et L. 33-2 du code des postes et télécommunications.

En deuxième lieu, il convenait d'aligner sur les dispositions de la directive le délai au terme duquel l'autorisation d'établir un réseau indépendant qui n'utilise pas de fréquences assignées à son exploitant est accordée tacitement (article 9) ainsi que les délais prévus au point 4 de l'article 9 de la directive 97/13/CE, encadrant les conditions dans lesquelles un opérateur qui ne remplit pas ses obligations peut être sanctionné par l'autorité réglementaire nationale. La fixation de ces délais relevant du pouvoir réglementaire, l'ordonnance, dans son article 10, s'est bornée à renvoyer leur détermination à un décret prévu à l'article L. 36-11 du code précité.

- Le traitement des données à caractère personnel

La protection des données personnelles et de la vie privée constitue une des préoccupations majeures des citoyens dans le cadre du développement de la société de l'information. La prise en compte de cet enjeu par les institutions communautaires a conduit à l'adoption d'une directive spécifique portant sur la protection des données dans le secteur des télécommunications.

L'ordonnance prévoit ainsi des mesures de transposition de la directive 97/66/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 1997 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des télécommunications. Elle prévoit notamment que les appels non sollicités effectués à des fins de prospection commerciale au moyen d'automates d'appel ou de télécopieurs ne peuvent être autorisés que s'ils concernent des abonnés qui ont donné leur accord pour recevoir ce type d'appels. Il est donc proposé que les abonnés puissent signaler à l'opérateur auprès duquel ils sont abonnés qu'ils consentent à faire l'objet de démarchage publicitaire au moyen d'automates d'appel ou de télécopieurs. Les opérateurs sont tenus de communiquer la liste de ces abonnés à toute personne qui en fait la demande.

- L'interconnexion et la portabilité du numéro

Dans le domaine de l'interconnexion, elle procède à la transposition de la directive 98/61/CE du Parlement européen et du Conseil du 24 septembre 1998 modifiant la directive 97/33/CE pour ce qui concerne la portabilité du numéro et la présélection du transporteur et procède à quelques modifications de la législation relative à l'interconnexion pour assurer une stricte conformité à la directive 97/33/CE. Les exploitants de réseaux puissants sur le marché de la téléphonie fixe devaient mettre en place la présélection du transporteur à compter du

1^{er} janvier 2000. En outre, les États membres ont la possibilité d'imposer cette obligation à d'autres opérateurs.

L'obligation de fournir la présélection ne s'appliquant pas nécessairement à tous les opérateurs puissants mais uniquement à ceux qui sont influents dans le secteur de la téléphonie fixe, il convient de différencier les obligations en fonction du marché sur lequel chacun intervient. Dans cette optique, l'article 13 de l'ordonnance prévoit que plusieurs listes d'opérateurs puissants soient établies par l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), des obligations distinctes étant associées à chaque catégorie.

Par ailleurs, en plus de quelques modifications destinées à assurer un alignement strict du droit national sur la directive « interconnexion », prévues dans les I et II de l'article 11 et l'article 14 de l'ordonnance, il est proposé de transposer la possibilité pour l'ART d'intervenir de sa propre initiative dans les négociations d'interconnexion entre opérateurs afin de définir soit les sujets qui doivent être traités dans l'accord d'interconnexion, soit les conditions que doit remplir cet accord. À cette fin le III de l'article 11 de l'ordonnance crée un VI à l'article L. 34-8 du code précité. En outre, l'ordonnance, dans son article 12, transpose l'obligation de prendre en compte, dans l'évaluation des coûts nets des obligations de service universel, l'avantage sur le marché qu'en retirent les opérateurs soumis à ces obligations.

- La fourniture d'un réseau ouvert de liaisons louées et de téléphonie au public

Les directives 90/387/CEE et 92/44/CEE encadrent les conditions de fourniture des liaisons louées. Adoptées au début des années 1990, ces directives s'appliquaient alors, très naturellement, aux opérateurs en situation de monopole. L'ouverture du marché a nécessité l'adoption de nouvelles directives. Il s'agit de la directive 97/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 1997 modifiant les directives 90/387/CEE et 92/44/CEE en vue de les adapter à un environnement concurrentiel dans le secteur des télécommunications et de la directive 98/10/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 1998 concernant l'application de la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) ⁽¹⁾ à la téléphonie vocale et l'établissement d'un service universel des télécommunications dans un environnement concurrentiel.

L'ordonnance transpose ainsi les deux directives ONP, « liaisons louées » et « téléphonie vocale », en vue de les adapter à un environnement concurrentiel dans le secteur des télécommunications. À cet effet, elle procède notamment à quelques modifications des dispositions régissant le service universel des télécommunications.

La directive « ONP liaisons louées » modifiée prévoit qu'en chaque point du territoire, au moins un opérateur doit être soumis aux obligations qu'elle comporte, cet opérateur devant être choisi parmi les opérateurs puissants sur le marché des liaisons louées, s'il en existe. Un mécanisme de désignation par le ministre chargé des télécommunications des opérateurs tenus à ces obligations est donc prévu

(1) *En anglais* Open Network Provision.

(article 15 de l'ordonnance). L'adoption de la directive « ONP téléphonie vocale », quant à elle, conduit à apporter quelques retouches aux dispositions régissant le service universel des télécommunications. Cette directive prévoit ainsi que les opérateurs sont tenus de fournir leur liste d'abonnés à un tarif proche des coûts à toute personne qui en fait la demande, afin de garantir la disponibilité d'un annuaire universel et d'un service de renseignements universel. Cette obligation a été ajoutée à l'article L. 33-4 du code des postes et télécommunications. Une procédure de règlement des litiges concernant les conditions de fourniture des listes par l'ART, similaire à ce qui existe déjà dans le domaine de l'interconnexion, a été organisée. Elle se justifie pleinement compte tenu de la complexité technique du sujet (article 17).

L'obligation de fourniture des listes d'abonnés devait permettre d'assurer l'édition d'un annuaire universel. La loi de réglementation des télécommunications de 1996 précitée a prévu qu'un organisme indépendant des opérateurs devrait établir la liste d'abonnés nécessaire à l'édition de l'annuaire universel. Cet organisme n'a pu être créé en raison des doutes entourant sa viabilité économique. L'obligation de fourniture des listes d'abonnés, instituée par l'ordonnance, permet à France Télécom de remplir l'obligation qui lui incombe d'éditer un annuaire universel en se procurant les listes d'abonnés auprès des opérateurs concernés. En conséquence, a été supprimé l'organisme indépendant qui n'a pu être créé (article 19).

La directive « ONP téléphonie vocale » prévoit par ailleurs qu'un organisme doit avoir le pouvoir de demander aux opérateurs de modifier leurs contrats types ou les modalités de compensation des abonnés en cas de non-respect du service contractuel lorsque ceux-ci ne sont pas conformes à la réglementation en vigueur. Afin de protéger les droits des abonnés et des utilisateurs, l'ART qui, implicitement, disposait déjà de cette faculté dans le cadre de ses pouvoirs de sanction, a été chargée d'assurer explicitement cette mission.

Cette directive édicte enfin des obligations qui s'imposent à tous les opérateurs puissants sur le marché de la téléphonie fixe : orientation des tarifs vers les coûts et séparation comptable, contrôle de la qualité de service, fourniture d'une offre avancée de services de téléphonie vocale, obligations qui ont également été transcrites dans notre droit.

- L'encadrement des équipements terminaux

Enfin, l'ordonnance transpose la directive 1999/5/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 1999 concernant les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications et la reconnaissance mutuelle de leur conformité.

Cette directive, qui remplace les directives 91/263/CEE concernant les équipements terminaux de télécommunications et 93/97/CEE concernant les équipements de stations terrestres de communication par satellite, bouleverse les règles applicables aux équipements radioélectriques et aux équipements terminaux de télécommunications. Elle atténue, en effet, sensiblement les contraintes des réglementations régissant la commercialisation, la circulation et la mise en service

de ces équipements, grâce au remplacement de l'agrément préalable par une déclaration de conformité du fabricant.

Sa transposition a nécessité une refonte de l'article L. 34-9 du code des postes et télécommunications, opérée par l'article 23 de l'ordonnance, ainsi qu'une modification de la définition des exigences essentielles auxquelles doivent satisfaire les équipements radioélectriques et les équipements terminaux ainsi que les services relevant de l'article L. 34-2, opération réalisée par les articles 20 et 22 de l'ordonnance. Elle a impliqué également une modification des compétences de l'ART, qui ne constitue plus un organisme notifié, c'est-à-dire un organisme intervenant dans l'évaluation de la conformité des équipements aux exigences essentielles. Le rôle des organismes notifiés a, par ailleurs, été profondément transformé.

La suppression de l'intervention *a priori* des pouvoirs publics, à travers l'agrément, renforce l'importance de la surveillance du marché, notamment dans le domaine des matériels radioélectriques. Dans cette perspective, est sanctionnée pénalement l'utilisation non autorisée d'une fréquence radioélectrique (article 25). Les agents des douanes sont autorisés à participer aux activités de surveillance du marché (article 26).

Par ailleurs, la directive 1999/5/CE prévoit une procédure de publication par les opérateurs des interfaces d'accès à leurs réseaux, en vue de faciliter le développement d'équipements terminaux par les industriels. La mise en œuvre de cette disposition a impliqué que soit défini le point de terminaison du réseau, qui matérialise l'interface. Il a donc été inclus dans le code des postes et télécommunications une définition générique de ce point et a été organisée la possibilité pour l'ART d'en préciser la position par des décisions à caractère réglementaire.

Enfin, la directive 1999/5/CE doit être transposée à la lumière de la recommandation européenne du 12 juillet 1999 relative à la limitation de l'exposition du public aux champs électromagnétiques, qui conseille d'imposer aux opérateurs le respect de valeurs limites d'exposition du public lorsqu'ils implantent des stations radioélectriques. C'est pourquoi la définition des exigences essentielles auxquelles doivent satisfaire les équipements radioélectriques et les équipements terminaux, dont la modification est imposée par la directive afin d'englober explicitement la santé, a dû être complétée pour préciser qu'un décret peut fixer des valeurs limites d'exposition du public aux champs électromagnétiques.

Les opérateurs de télécommunications doivent désormais respecter certaines prescriptions pour l'implantation de leurs équipements, de manière à garantir que ces derniers ne présentent aucun danger pour les populations vivant aux alentours, en application de l'article 21 de l'ordonnance. À ce titre, les cahiers des charges des opérateurs mobiles doivent comprendre des dispositions relatives à l'implantation des stations de base, comme, par exemple, l'obligation de respecter certains périmètres de sécurité.

- La filialisation des réseaux câblés

La directive 1999/64/CE de la Commission du 23 juin 1999 modifiant la directive 90/388/CEE en vue de garantir que les réseaux de télécommunications et les réseaux câblés de télévision appartenant à un seul et même opérateur constituent des entités juridiques distinctes a complété le dispositif juridique destiné à assurer une concurrence loyale sur le marché des télécommunications, en prévoyant que les opérateurs qui disposent à la fois d'une position dominante sur le marché de la téléphonie fixe et de droits exclusifs ou spéciaux pour l'exploitation de réseaux câblés de télédistribution sont tenus de filialiser cette dernière activité.

Bien que les dispositions de la directive 1999/64/CE étaient déjà respectées en fait par les opérateurs français, notamment par France Télécom, dont les activités dans le domaine du câble sont aujourd'hui placées dans des filiales, il est apparu nécessaire de transposer explicitement la directive, ce à quoi procède l'article 28 de l'ordonnance.

- L'application du code des postes et télécommunications à Mayotte

Enfin, il est prévu de tirer les conséquences de la création, par la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte, d'un article L. 129 du code des postes et télécommunications qui prévoit que ce code est applicable à Mayotte (article 27). Dans les autres collectivités d'outre-mer régies par le principe de la spécialité législative (Polynésie française, îles Wallis et Futuna, TAAF et Nouvelle-Calédonie), seules les dispositions concernant l'Agence nationale des fréquences prévues à l'article L. 97-1 de ce même code sont applicables.

Au-delà de la présentation de l'ordonnance, le rapporteur fait observer que de nombreuses dispositions introduites par celle-ci dans notre droit ont, depuis sa publication, fait l'objet elles-mêmes de modifications par des lois ultérieures. En vertu de la théorie de la « ratification implicite », il est loisible de penser que ces dispositions modifiées ont d'ores et déjà été ratifiées par le législateur qui, en les modifiant, aurait exprimé sa volonté de leur donner pleine valeur législative. Aussi peut-on mentionner l'article L. 811-1 du code de la propriété intellectuelle modifié par la loi n° 2003-517 du 18 juin 2003 relative à la rémunération au titre du prêt en bibliothèque et renforçant la protection sociale des auteurs ou encore l'article L. 35-3 du code des postes et télécommunications modifié par la loi n° 2003-1365 du 31 décembre 2003 relative aux obligations de service public des télécommunications et à France Télécom. Cette volonté implicite du législateur n'étant par définition pas exprimée, le rapporteur juge nécessaire, sans distinguo, de ratifier l'ensemble de l'ordonnance.

g) L'ordonnance n° 2001-766 du 29 août 2001 portant transposition de directives communautaires et adaptation au droit communautaire en matière économique et financière

Cette ordonnance procède, dans le domaine du droit des assurances et des contributions indirectes, à la transposition de directives et aux adaptations de la législation corrélatives. Elle prévoit également des mesures d'introduction de l'euro à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

La loi d'habilitation du 3 janvier 2001 avait prévu la transposition de la directive 98/26/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 1998 concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres. Or, cette transposition ayant déjà été effectuée par l'article 30 de la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, il n'était plus nécessaire d'y procéder par ordonnance.

— *Le droit des assurances*

Le titre premier de l'ordonnance procède à la mise en œuvre du droit communautaire en matière de contrats d'assurances et à la transposition de la directive 98/78/CE du 27 octobre 1998 sur la surveillance complémentaire des entreprises d'assurances faisant partie d'un groupe d'assurances.

Le I de l'article premier prévoit que les entreprises d'assurances doivent se doter de dispositifs de contrôle interne, selon des modalités définies par voie réglementaire. Le II du même article a apporté une clarification au champ de la contribution des entreprises aux frais de contrôle. Les entreprises communautaires et les sociétés de groupe d'assurances demeurent non assujetties à cette contribution, étendue aux entreprises de réassurance par la loi n° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière.

L'article 2 de l'ordonnance est consacré à la commission de contrôle des assurances (CCA), dont les attributions sont modifiées à la marge par la transposition de la directive 98/78/CE. Le I et le II modifient différents articles du code afin de préciser les missions de la commission et le champ du contrôle sur pièces et sur place après l'introduction de la surveillance complémentaire. L'article L. 310-14 du code des assurances, concernant le droit d'investigation de la commission, est modifié par le III pour que la commission puisse obtenir des sociétés de groupe mixtes d'assurances la communication de toute donnée ou information requise par la surveillance complémentaire. Le IV modifie l'article L. 310-15 du même code, relatif à la possibilité d'extension du contrôle de la commission, en vue de traduire le principe de la coopération des diverses autorités de contrôle pour ce qui concerne les institutions de prévoyance ou les mutuelles régies par le code de la mutualité ;

Le V de l'article 2 précise, dans l'article L. 310-19 du code précité, les conditions de transposition de la directive « post-BCCI » par cohérence avec les dispositions introduites par la directive 98/78/CE, en prévoyant, d'une part, que la non-constitution de comptes, ou la constitution de comptes inexacts, est un motif de saisine de la commission par les commissaires aux comptes et, d'autre part, que le commissaire aux comptes d'une entreprise d'assurances qui perçoit des problèmes graves à l'occasion de la certification des comptes d'une société entrant dans le périmètre d'établissement des comptes combinés doit être aussi vigilant que lorsqu'il en détecte quand il exerce les mêmes fonctions dans sa société mère ou une filiale : il devra, dans ce cas également, saisir la commission. Enfin, conformément aux dispositions de la directive, dans ses articles 6-3 et 7, il est prévu la possibilité d'une vérification sur place des éléments concernant la surveillance complémentaire d'une entreprise située dans un autre État partie à l'accord sur l'EEE.

L'article 3 de l'ordonnance introduit au sein du code des assurances un article L. 322-1-2 qui transpose l'article premier *i)* de la directive : la notion de société de groupe d'assurances, définie jusqu'alors sous le nom de société de participation d'assurances à l'article L. 345-1 du code, est depuis lors élargie aux participations, telles que définies par l'article 7 de l'ordonnance, dans des entreprises d'assurances de pays tiers, ou aux liens de solidarité financière importants et durables avec des mutuelles et institutions de prévoyance quelle qu'en soit la forme exacte. Par ailleurs, la notion, nouvelle dans le code des assurances, de société de groupe mixte d'assurances concerne les holdings n'appartenant pas à la sphère assurantienne mais contrôlant au moins une participation dans une entreprise d'assurances.

L'article 4 introduit, au sein du code des assurances, un article L. 322-1-3 qui définit un type particulier de sociétés de groupe d'assurances, lorsqu'elles entretiennent avec une entreprise affiliée des liens de solidarité financière importants et durables qui ne résultent pas de participations en capital, et que ces liens sont définis par une convention d'affiliation. Lorsque la société de groupe d'assurances décide, en outre, de fonctionner sans capital social, et de compter au moins deux entreprises affiliées, dont l'une au moins est une société d'assurance mutuelle, et que la liste des entreprises directement affiliées ne comprend pas d'entreprises revêtant une forme de société anonyme, elle peut être dénommée « société de groupe d'assurance mutuelle ».

L'article 5 a allégé la rédaction de l'article L. 322-4 du code précité par une référence à la nouvelle définition de la société de groupe d'assurances, tandis que l'article 6 opère une modification de cohérence permettant d'instaurer dans le code des assurances un fondement législatif de même niveau pour la marge individuelle de solvabilité des entreprises d'assurances, jusqu'alors fondée indirectement sur l'article L. 310-7 qui renvoyait à un décret en Conseil d'État, que pour la marge consolidée, de niveau législatif.

L'article 7, à l'instar de l'article 3, introduit dans le code des assurances les définitions nécessaires à l'application des dispositions relatives à la solvabilité. Le premier alinéa du nouvel article L. 334-2 du code précité définit les notions d'entreprise mère et d'entreprise filiale. La directive, dans son article premier, *d)* et *e)*, retient une acception de ces termes qui va au-delà de ce qui est défini dans le code de commerce à propos des sociétés commerciales. De même, la directive, dans le *f)* de son article premier, retient un seuil de 20 % des droits de vote ou du capital pour définir la participation, soit un taux supérieur au seuil de 10 % retenu dans le nouveau code de commerce. L'entreprise participante et l'entreprise affiliée sont liées soit par un lien de participation, soit par des liens de mère à fille.

La notion d'entreprise apparentée, qui n'est pas prévue dans la directive, est introduite pour simplifier la compréhension des articles suivants. L'ordonnance innove également en définissant la notion de groupe d'assurances. Le développement de la bancassurance et des opérations de regroupement et de concentration dans le secteur financier justifie, en effet, que les autorités prudentielles disposent des instruments juridiques permettant d'appréhender ces phénomènes, comme cela est le cas en matière bancaire, où existent les notions de groupe financier et de groupe mixte.

L'article 8 introduit un nouvel article L. 334-3 dans le code des assurances, qui pose le principe de la surveillance complémentaire des entreprises d'assurances faisant partie d'un groupe d'assurances. Il précise également le champ de cette surveillance et renvoie à un décret en Conseil d'État pour ses modalités. Il permet la transposition des articles 2 et 3 de la directive. L'article 9 apporte à l'article L. 345-2 des modifications de cohérence. L'article L. 345-1 actuel est parallèlement abrogé par l'article 12. L'article 10 procède à la modification de diverses dispositions du code actuel qui se réfèrent à la société de participation d'assurances, pour substituer à cette notion celle de société de groupe d'assurances conjointement, le cas échéant, avec celle de société de groupe mixte d'assurances. L'article 11 de l'ordonnance dispose enfin que, comme le prévoit la directive, les dispositions des articles 2 à 10 s'appliquent aux comptes des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2001.

— *L'introduction de l'euro à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon*

Le titre II de l'ordonnance prévoit les mesures nécessaires à l'introduction de l'euro à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, conformément à la décision 1999/95/CE du 31 décembre 1998 du Conseil.

L'article L. 711-1 du code monétaire et financier dispose que : « *Les signes monétaires ayant cours légal et pouvoir libérateur en France métropolitaine ont cours légal et pouvoir libérateur (...) à Mayotte ainsi que dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon* ». Dans sa décision du 31 décembre 1998 précitée, le Conseil a confirmé que l'euro est la monnaie de Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte, bien que ces deux collectivités n'entrent pas dans le champ d'application de l'Union économique et monétaire. Cette même décision enjoint de ce fait à la France d'arrêter, en accord avec la Banque centrale européenne et la Commission européenne, les arrangements monétaires relatifs à Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte dans le cadre de sa législation nationale et de s'assurer que les dispositions du droit communautaire nécessaires au bon fonctionnement de l'Union économique et monétaire sont appliquées à Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte.

Ces deux collectivités ne faisant pas partie de la « zone euro », les actes juridiques européens (et notamment les règlements européens) concernant l'euro doivent donc, pour y être appliqués, être transposés dans leur droit interne. Enfin, la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier comporte des dispositions complémentaires à celles figurant dans les trois règlements européens qui ont fixé le cadre juridique de l'euro. Il convient de les étendre à Mayotte, où s'applique, dans ces matières, le principe de la spécialité législative.

— *Les droits d'accises*

Le titre III de l'ordonnance a transposé en droit interne celles des dispositions des directives relatives aux contributions indirectes et de la réglementation communautaire relative aux produits vitivinicoles ⁽¹⁾ qui n'avaient pu

(1) Directive 92/83/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 relative à l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques et règlement (CE) n° 884/2001 de la Commission du 24 avril 2001 relatif aux documents accompagnant le transport des produits vitivinicoles et aux registres à tenir dans le secteur vitivinicole, qui a abrogé et remplacé le règlement (CEE) n° 2238/93 du 26 juillet 1993 ayant le même objet.

être inscrites dans la loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999 de finances rectificative pour 1999. Il avait également pour objet de transposer la directive 92/12/CEE du Conseil du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises qui organise l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres de la Communauté européenne concernant l'échange d'information pour l'établissement de l'impôt dans ce domaine. Enfin, il a harmonisé la législation nationale relative aux ouvrages en métaux précieux avec les normes européennes et précise la nature des organismes habilités à délivrer la garantie publique, tout en allégeant les formalités des importateurs et des fabricants d'ouvrages.

Le chapitre premier du titre III a ainsi achevé la transposition du droit communautaire, et plus particulièrement des articles 2, 8, 12, 20 et 27 de la directive 92/83/CEE. Les mesures ont pour objet de préciser les cas d'exonération du droit de consommation sur l'alcool et les produits intermédiaires, du droit de circulation sur les vins et autres boissons fermentées telles que le cidre et du droit spécifique sur la bière (article 15). Elles transposent également les définitions communautaires des alcools, des vins et des bières. Cette transposition applicable aux produits vitivinicoles permet la mise en place d'une dispense de caution à la circulation pour les petits producteurs de vin, conformément à la possibilité offerte par l'article 29 de la directive 92/12 aux États membres. Il est créé un article de sanctions pour manquements à ces obligations économiques en matières de tenue de registres et d'établissement de documents d'accompagnement des produits.

Le chapitre II du titre III harmonise la législation nationale relative aux ouvrages en métaux précieux avec les normes européennes. Ces mesures répondent à une demande forte de la Commission européenne, ainsi qu'aux préoccupations des professionnels. Ainsi, le titre de 999 millièmes pour les ouvrages en métaux précieux est reconnu. Par ailleurs, le relèvement des seuils de poinçonnage obligatoire des ouvrages en métaux précieux, désormais fixés par décret, permet de réduire sensiblement les délais de restitution des ouvrages par les bureaux de garantie aux importateurs et aux fabricants français.

Le chapitre III, créant un article L. 114 B du livre des procédures fiscales et reproduisant partiellement dans le code des douanes le dispositif de l'article L. 114 B dudit livre, organise l'échange d'informations entre les administrations des États membres de la Communauté européenne, en charge des accises sur les huiles minérales, tabacs manufacturés, alcools et boissons alcooliques, conformément aux dispositions de la directive 77/799/CEE du Conseil du 19 décembre 1977 modifiée concernant l'assistance mutuelle des autorités compétentes des États membres dans le domaine des impôts directs et indirects. Ces dispositions ont été étendues aux droits d'accises grevant les huiles minérales, l'alcool et les boissons alcooliques ainsi que les tabacs par l'article 30 de la directive 92/12/CEE du Conseil du 25 février 1992.

h) L'ordonnance n° 2001-767 du 29 août 2001 portant transposition de la directive 98/78/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 octobre 1998 sur la surveillance complémentaire des entreprises d'assurance faisant partie d'un groupe d'assurance et modifiant le code de la sécurité sociale et le code de la mutualité

Cette ordonnance transpose la directive 98/78/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 octobre 1998 sur la surveillance complémentaire des entreprises d'assurance faisant partie d'un groupe d'assurance aux institutions de prévoyance régies par le code de la sécurité sociale et aux mutuelles régies par le code de la mutualité, qui constituent des formes juridiques reconnues par les directives pour exercer des activités d'assurance.

Elle procède aux adaptations législatives nécessaires dans ces deux codes, parallèlement à celles apportées dans le code des assurances par le titre premier de l'ordonnance portant transposition des directives communautaires et adaptation du droit communautaire en matière économique et financière, tout en prenant en compte les spécificités des institutions de prévoyance et de la mutualité.

L'article premier de l'ordonnance prévoit ainsi que les institutions de prévoyance devront se doter d'un dispositif de contrôle interne, conformément à l'article 5-1 de la directive, selon des modalités définies par voie réglementaire. L'article L. 931-1-1 du code de la sécurité sociale qui renvoyait à un arrêté les règles relatives à la marge de solvabilité des institutions établissant des comptes consolidés ou combinés est abrogé, afin que l'ensemble des dispositions d'application rendues nécessaires en la matière par la directive puissent être prises par un même décret en Conseil d'État. Il est créé dans le titre III du livre IX du même code un chapitre III consacré aux institutions de prévoyance appartenant à un groupe.

Ainsi, les articles L. 933-1 et L. 933-2 introduisent dans ce code une série de définitions visant à préciser la nature juridique des différents organismes soumis à une surveillance complémentaire de la Commission de contrôle des mutuelles et des institutions de prévoyance. L'article L. 933-3 pose le principe de la surveillance complémentaire des institutions de prévoyance apparentées à un autre organisme assureur ou subordonnées à un autre organisme ayant une activité économique. L'article L. 933-4 prévoit que la commission de contrôle des institutions de prévoyance et des mutuelles et ses homologues des autres États parties à l'accord sur l'EEE peuvent obtenir la communication de toute donnée ou information nécessaire à la surveillance complémentaire.

Par ailleurs, le nouveau chapitre III précité encadre les groupements paritaires de prévoyance qui constituent un type particulier et formalisé de groupe créé par deux ou plusieurs institutions de prévoyance ou par au moins une institution de prévoyance et un organisme assureur à gestion paritaire, qui y détiennent la majorité au conseil d'administration. Ce groupement, qui ne pratique pas lui-même d'opérations d'assurance ou de réassurance, peut admettre également d'autres organismes assureurs qui souhaitent bénéficier de ses services lorsque les clauses de leurs statuts les y autorisent.

L'article 2 de l'ordonnance concerne les mutuelles et les unions régies par le code de la mutualité. Le I a introduit au sein du code de la mutualité un article L. 111-4-1 relatif à une catégorie particulière d'union mutualiste appelée « union de groupe mutualiste » qui ne pratique pas d'opérations d'assurance, mais regroupe et coordonne des mutuelles et unions régies par ce code ainsi que d'autres organismes assureurs à forme mutuelle ou coopérative ou à gestion paritaire. Les mutuelles et unions relevant de ce même code doivent disposer d'au moins la moitié des sièges au sein du conseil d'administration de l'union.

Le II de l'article 2 de l'ordonnance a modifié l'article L. 211-10 du code précité en prévoyant que les mutuelles et unions pratiquant des opérations d'assurance devront se doter d'un dispositif de contrôle interne, conformément à l'article 5-1 de la directive, selon des modalités définies par voie réglementaire. Le paragraphe III a supprimé l'article L. 212-2 du code précité qui renvoyait à un arrêté les règles relatives à la marge de solvabilité des mutuelles établissant des comptes consolidés ou combinés, afin que l'ensemble des dispositions d'application rendues nécessaires en la matière par la directive puissent être prises par un même décret en Conseil d'État.

Le IV introduit dans le code de la mutualité un article L. 212-7-1 comportant la même série de définitions que l'article L. 933-2 du code de la sécurité sociale. L'article L. 212-7-2 du code de la mutualité pose le principe de la surveillance complémentaire des mutuelles et unions pratiquant des opérations d'assurance selon le même principe que celui posé à l'article premier. Il précise également le champ de cette surveillance et renvoie à un décret en Conseil d'État pour ses modalités. Il permet ainsi la transposition des articles 2 et 3 de la directive. L'article L. 212-7-3 du code précité transpose les articles 5-2 et 6-1 de la directive pour que la commission de contrôle des institutions de prévoyance et des mutuelles et ses homologues des autres États parties à l'accord sur l'Espace économique européen puissent obtenir la communication de toute donnée ou information nécessaire à la surveillance complémentaire.

Le V de l'article 2 de l'ordonnance a modifié l'article L. 510-7 du code de la mutualité relatif aux modalités du contrôle de la commission et transpose le principe de coopération entre autorités de contrôle posé par l'article 4-3 de la directive pour ce qui concerne les entreprises relevant du code des assurances et du champ de la Commission de contrôle des assurances. Il prévoit également les modalités de coopération entre la Commission de contrôle des institutions de prévoyance et des mutuelles et les autorités de contrôle d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen, conformément aux articles 6-3 et 7 de la directive.

Comme l'ordonnance n° 2001-670 du 25 juillet 2001, cette ordonnance a modifié des dispositions qui ont elles-mêmes été modifiées par la suite, à l'exemple de l'article L. 910-9-1 du code des assurances qui a été abrogé par la loi du 1^{er} août 2003 de sécurité financière précitée. Sans préjudice de ces modifications et nonobstant la mise en œuvre de la théorie de la ratification implicite, le rapporteur estime qu'il convient de ratifier l'ordonnance dans son ensemble.

j) L'ordonnance n° 2004-330 du 15 avril 2004 portant création d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

Cette ordonnance est la première prise sur le fondement de la loi du 18 mars 2004 précitée portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnance, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire.

Le protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques signée à New York, le 9 mai 1992, fait à Kyoto le 11 décembre 1997, a été approuvé par la France par la loi n° 2000-645 du 10 juillet 2000, et par l'Union européenne en vertu de la décision du Conseil du 25 avril 2002. Son entrée en vigueur est subordonnée à sa ratification par au moins cinquante-cinq parties à la convention-cadre, parmi lesquelles les parties visées à l'annexe I du protocole, dont les émissions totales de dioxyde de carbone représentaient en 1990 au moins 55 % du volume total des émissions de dioxyde de carbone de l'ensemble des Parties visées à cette annexe.

Le protocole n'est pas encore entré en vigueur, à défaut de ratification par la Russie, important émetteur de gaz à effet de serre. Néanmoins, l'Union européenne s'est d'ores et déjà engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre, de façon à contribuer à l'effort international de lutte contre le changement climatique. Elle s'est ainsi engagée à réduire ses émissions, de 2008 à 2012, de 8 % par rapport au niveau des émissions de 1990. À cet effet, elle s'est dotée d'un programme européen pour le changement climatique, complémentaire aux plans nationaux élaborés par les États membres, qui prévoit l'application de mesures nécessitant une mise en œuvre ou une coordination à l'échelon européen.

Dans ce cadre, et pour ce qui concerne le secteur de l'industrie et de la production d'énergie, la Commission européenne a proposé en 2001 l'adoption d'une directive visant à utiliser un instrument économique déjà mis en œuvre essentiellement dans les pays anglo-saxons : le marché de quotas d'émission, qui doit permettre d'atteindre un objectif environnemental donné, c'est-à-dire, une réduction de la quantité de gaz à effet de serre émise, à moindre coût par rapport à une limitation réglementaire des émissions.

La directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil a été adoptée le 13 octobre 2003. Elle dispose, en son article 31, que les États membres doivent en avoir effectué la transposition au plus tard le 31 décembre 2003.

Compte tenu de l'extrême brièveté de ce délai, la transposition de la directive a été incluse dans le champ de la loi du 18 mars 2004. La présente ordonnance est prise sur le fondement du b du 4° du II de l'article premier de cette loi d'habilitation, ainsi que de son article 10, qui autorise le Gouvernement à préciser le régime juridique, comptable et fiscal des quotas d'émission de gaz à effet de serre, au-delà des mesures législatives strictement nécessaires à la transposition.

L'article premier de l'ordonnance modifie le chapitre II du titre II du livre II de la partie législative du code de l'environnement. Il regroupe les actuels articles L. 229-2 à L. 229-4, relatifs à l'Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique, et crée une section intitulée « Quotas d'émission de gaz à effet de serre », comportant les articles L. 229-5 à L. 229-19.

Le système des quotas d'émission a vocation, sur le moyen terme, à s'appliquer à des secteurs très divers et à l'ensemble des gaz à effet de serre. Toutefois, tel que prévu par la directive, il ne s'appliquera pas, dans un premier temps, à tous les secteurs d'activité émetteurs de gaz à effet de serre ni à tous ces gaz :

— pour ce qui concerne les activités, seules sont concernées les activités de production d'énergie, de métaux ferreux, de produits minéraux ou de papier et dérivés. Sont donc exclus deux secteurs d'activité qui contribuent de façon importante aux rejets, la chimie et les transports ;

— un seul des six principaux gaz à effet de serre, le dioxyde de carbone, est soumis au système.

Le système d'échanges fonctionnera dans le cadre de périodes pluriannuelles. La durée de la première période, qui débutera le 1^{er} janvier 2005, est de trois ans, celle des périodes suivantes de cinq ans. Il est fondé sur trois notions essentielles : l'affectation par l'État aux exploitants, au titre de chaque période pluriannuelle, d'une quantité déterminée de quotas représentatifs d'une tonne d'équivalent dioxyde de carbone, qui leur seront délivrés par tranches annuelles ; la déclaration et le contrôle annuel des émissions des installations ; l'obligation, pour les exploitants, de restitution annuelle d'un nombre de quotas correspondant à ces émissions, sous peine de sanctions.

Chaque exploitant devra ainsi choisir soit de réduire ses émissions, soit d'acheter des quotas auprès d'exploitants qui auront pu réduire leurs émissions à faible coût, en comparant le prix du quota avec le coût d'une tonne de gaz à effet de serre évitée. Les échanges de quotas entre les exploitants de l'ensemble de l'Union européenne pourront débuter dès le 1^{er} janvier 2005, après la délivrance de la première tranche de quotas.

La directive prévoit que, pour chaque installation relevant de son champ, doivent être délivrés, d'une part, une autorisation d'émettre des gaz à effet de serre, d'autre part, un certain nombre de quotas d'émission, qui constituent la monnaie d'échange du marché. L'ensemble des installations concernées par la directive relèvent du régime de l'autorisation au titre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement. Les rejets dans l'environnement de ces installations industrielles, y compris les gaz à effet de serre, sont encadrés par cette législation, sur laquelle l'ordonnance s'appuie pour transposer la directive. Les exploitants dont les installations figurent dans le champ défini par décret en Conseil d'État doivent être autorisés à émettre des gaz à effet de serre (article L. 229-6 du code précité). Afin de simplifier la mise en place du système, il est prévu que l'autorisation d'exploiter délivrée au titre de la législation des installations classées pour la protection de l'environnement tient lieu d'autorisation d'émettre. Des

modalités adaptées de surveillance et de déclaration des émissions seront fixées par arrêté.

Un quota d'émission, défini à l'article L. 229-7 du code de l'environnement, représente l'émission d'une tonne de gaz à effet de serre. Il est valable pendant la période au titre de laquelle il a été émis, et les quotas excédentaires dont les exploitants disposeraient le cas échéant à l'issue de chaque période sont annulés. Néanmoins, le système est conçu de manière à permettre en régime de croisière aux exploitants de mettre en réserve et transférer pour la période suivante, par le biais de la réaffectation de droit, les quotas excédentaires à l'issue de la période précédente. Toutefois, entre la première période (2005-2007) et la période suivante, qui correspond à la période d'engagement du protocole de Kyoto (article L. 229-13), la mise en réserve de quotas pourra être accordée aux seuls exploitants concernés par la directive et dans la limite des émissions réduites en deçà du quota accordé.

L'État procédera à l'affectation des quotas dans le cadre d'un plan national d'affectation des quotas, qui fixera la quantité maximale de quotas qui seront affectés aux exploitants pour chaque période, déterminée en fonction des critères fixés à l'article L. 229-8, et la quantité de quotas attribuée pour chaque installation. La quantité maximale de quotas sera déterminée en fonction des engagements internationaux de la France, soit au premier chef les critères fixés par la directive 2003/87/CE et les objectifs du protocole de Kyoto, auxquels la directive se réfère directement. Le projet de plan fera l'objet d'une consultation, sera notifié à la Commission européenne et approuvé par décret en Conseil d'État en application de l'article L. 229-9 du code précité.

Les quotas seront attribués à titre gratuit pour la première période (article L. 229-10). La restitution des quotas par l'exploitant s'effectuera chaque année, le nombre de quotas restitués devant correspondre aux émissions de l'année de l'installation concernée. Les émissions font l'objet d'une déclaration vérifiée par un organisme agréé puis validée par l'administration (article L. 229-14). Les quotas alloués par les autres États membres de l'Union européenne produisent les mêmes effets juridiques sur le territoire que les quotas alloués par les autorités françaises. Ils peuvent être échangés par les États et l'ensemble des personnes ressortissantes de la Communauté européenne, par toute personne morale y ayant son siège et par les États membres eux-mêmes (article L. 229-15).

Les transactions ainsi effectuées seront inscrites dans un registre national (article L. 229-16), qui contient toutes les informations relatives aux quotas détenus, transférés, restitués, ainsi que les émissions des installations incluses dans le système. C'est dans le cadre de ce registre que sera effectuée la réconciliation entre le nombre de quotas restitués et les émissions validées. La tenue du registre national étant une mission de service public administratif à l'exercice de prérogatives de puissance publique, le gestionnaire en sera désigné par décret en Conseil d'État.

Afin d'assurer une égalité de traitement entre les exploitants, le plan national d'affectation des quotas comportera une réserve de quotas destinés à être attribués aux « nouveaux entrants », c'est-à-dire aux exploitants des installations autorisées pendant la période couverte par le plan. Il sera ainsi procédé à des

allocations gratuites en cours de période, le cas échéant jusqu'à épuisement de la réserve. L'État pourra également, le cas échéant, se porter acquéreur de quotas sur le marché afin d'alimenter la réserve, en vertu des articles L. 229-8 et L. 229-15 du code précité. Si celle-ci s'avère insuffisante, certaines installations pourront être exclues du système de quotas, en étant néanmoins soumises à des prescriptions réglementaires tendant à surveiller et limiter les émissions.

Plusieurs exploitants pourront demander à ce que la gestion de leurs quotas soit effectuée conjointement par un seul mandataire (article L. 229-17). Cette possibilité de mise en commun est actuellement envisagée par nombre d'industriels français. Elle simplifiera la gestion des quotas à l'échelle d'un groupe et parera aux conséquences fiscales que pourrait avoir le transfert de quotas d'une installation à une autre au sein d'un même groupe.

Enfin, il est institué un régime de sanctions administratives destiné à garantir le respect par les exploitants soumis au système des quotas des obligations leur incombant (article L. 229-18). Est notamment prévue la suspension, sous certaines conditions, de la disponibilité des quotas pour les exploitants qui n'auraient pas déclaré leurs émissions ou dont la déclaration d'émissions ne serait pas satisfaisante. Par ailleurs, une amende d'un montant fixé par la directive sanctionnera la restitution d'un nombre insuffisant de quotas au regard des émissions de l'année.

L'article 2 de l'ordonnance modifie l'article L. 211-1 du code monétaire et financier pour prévoir que les quotas d'émission peuvent faire l'objet d'instruments financiers à terme.

L'article 3 de l'ordonnance précise que les autorisations délivrées au titre de la législation des installations classées avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance valent autorisation d'émettre des gaz à effet de serre. Cette disposition permettra aux exploitants d'éviter de devoir solliciter la délivrance d'une nouvelle autorisation.

Les conditions d'application de l'ordonnance seront précisées par deux décrets en Conseil d'État : un décret général précisera les modalités d'application des différents articles de l'ordonnance ; un autre décret fixera les règles relatives au registre national des quotas d'émission.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur regroupant dans cet article les mesures de ratification des ordonnances de transposition de textes communautaires (**amendement n° 36**), puis elle a *adopté* l'article 53 ainsi modifié.

Article 54

Ratification de l'ordonnance n° 2001-741 du 23 août 2001 portant transposition de directives communautaires et adaptation au droit communautaire en matière de droit de la consommation

Cet article prévoit la ratification de l'ordonnance n° 2001-741 du 23 août 2001 portant transposition de directives communautaires et adaptation au droit communautaire en matière de droit de la consommation, prise sur le fondement de la loi du 3 janvier 2001 précitée.

Comme il l'a fait pour les ordonnances prises sur le fondement de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003, le rapporteur estime nécessaire de ratifier dans un seul article les ordonnances adoptées en vertu de la loi de 2001 et ayant pour objet la transposition en droit national de diverses dispositions communautaires. En conséquence, il propose la suppression de cet article ⁽¹⁾.

La Commission a donc *adopté* un amendement du rapporteur *supprimant* l'article 54 par coordination avec la modification de l'article précédent (**amendement n° 37**).

Article 55

Modification du droit de la consommation et de la concurrence

Cet article, d'une part, habilite le Gouvernement à prendre diverses mesures en matière de droit de la consommation et droit de la concurrence, et, d'autre part, procède à des modifications directes du code de commerce relatives au droit de la concurrence et à la procédure de la lettre de change.

Il se situe dans la logique de la loi première loi d'habilitation à simplifier le droit du 2 juillet 2003, qui, dans le 10° de l'article 26, a autorisé le Gouvernement à instituer une procédure accélérée pour l'examen, par le Conseil de la concurrence, des affaires inférieures à un seuil déterminé et relever le seuil du chiffre d'affaires des entreprises soumises au contrôle des opérations de concentration, habilitation mise en œuvre par les articles 24 et 25 de l'ordonnance n° 2004-274 du 25 mars 2004 portant simplification du droit et des formalités pour les entreprises.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 55

1. Donner aux services chargés de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes la faculté de proposer, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, un règlement transactionnel aux auteurs de contraventions aux règles du code de commerce et du code de la consommation
2. Harmoniser et adapter à la gravité des infractions les pouvoirs d'enquête des livres I et III du code de la consommation pour la recherche et la constatation des infractions touchant aux intérêts économiques des consommateurs
3. Améliorer les modalités de coopération avec les autres administrations chargées de la loyauté des transactions et de la protection des intérêts économiques des consommateurs, tant au plan national qu'au plan international, afin d'obtenir la cessation des pratiques illicites

(1) Voir les commentaires de l'ordonnance du 23 août 2001 sous l'article 53.

4. Conforter le ministre chargé de l'économie, pour ses attributions en matière de concurrence, dans son rôle d'autorité de régulation en la matière.
5. Alléger les contraintes de calendrier pesant actuellement sur les opérations de concentration (autorisation des entreprises à notifier des projets, dès lors qu'ils sont suffisamment aboutis, c'est-à-dire adossés à un accord de principe ou à la signature d'une lettre d'intention ou dès l'annonce d'une offre publique)
6. Abroger l'article L. 441-7 du code de commerce (imposant l'établissement d'une lettre de change relevé pour les paiements au-delà de quarante-cinq jours)
7. Étendre l'application des dispositions codifiées à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, aux Terres australes et antarctiques françaises et aux îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires

1. L'habilitation

L'habilitation, qui sera ouverte pour un délai de neuf mois par l'article 61 du présent projet, concerne trois types de mesure : l'introduction d'une procédure de règlement transactionnel des contraventions aux règles du code de commerce et du code de la consommation, la modification des pouvoirs d'enquête des services chargés de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes et la coopération entre administration.

a) L'introduction d'une procédure transactionnelle

Le 1° du I de cet article vise à donner aux services chargés de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes la faculté de proposer, sous le contrôle de l'autorité judiciaire, un règlement transactionnel aux auteurs de contraventions aux règles du code de commerce et du code de la consommation.

Certaines contraventions mineures et qui sanctionnent le plus souvent le non-respect de dispositions réglementaires du code de la consommation et du code de commerce (11 000 procès-verbaux dressés par les agents de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes – la DGCCRF) sont décidées à l'issue d'une procédure longue, qui peut aller jusqu'à dix-huit mois en première instance compte tenu de l'encombrement des juridictions. Ces délais sont incompatibles avec la bonne marche des affaires et l'efficacité des sanctions.

En conséquence, à partir de l'établissement des procès-verbaux, l'administration pourrait choisir, selon la gravité de l'infraction, entre les voies judiciaires ou administratives. Comme le relève l'exposé des motifs, « *certaines infractions, compte tenu de leur gravité ou en raison de questions de principe importantes qu'elles posent ou encore de la situation du délinquant (récidiviste par exemple), justifient des poursuites judiciaires de plano* ». En revanche, pour les infractions les moins graves, qui sont aussi les plus fréquentes, une offre de règlement transactionnel pourrait être autorisée, sur le modèle de ce que pratiquent les administrations fiscales et douanières ainsi que les services des eaux et forêts.

Ainsi, en application de l'article L. 247 du livre des procédures fiscales, l'administration peut accorder sur la demande du contribuable, par voie de transaction, une atténuation d'amendes fiscales ou de majorations d'impôts lorsque ces pénalités et, le cas échéant, les impositions auxquelles elles s'ajoutent, ne sont

pas définitives. En matière de contributions indirectes, après mise en mouvement par l'administration ou le ministère public d'une action judiciaire, l'administration ne peut transiger que si l'autorité judiciaire admet le principe d'une transaction.

De même, le code des douanes, dans son article 350, prévoit que l'administration des douanes est autorisée à transiger avec les personnes poursuivies pour infraction douanière ou pour infraction à la législation et à la réglementation relatives aux relations financières avec l'étranger. Néanmoins, après mise en mouvement par l'administration des douanes ou le ministère public d'une action judiciaire, l'administration des douanes ne peut transiger que si l'autorité judiciaire admet le principe d'une transaction. L'accord de principe est donné par le ministère public lorsque l'infraction est passible à la fois de sanctions fiscales et de peines, par le président de la juridiction saisie, lorsque l'infraction est passible seulement de sanctions fiscales. Après jugement définitif, les sanctions fiscales prononcées par les tribunaux ne peuvent faire l'objet de transaction.

De la même façon, le code de l'environnement, dans son article L. 437-14, pour les infractions à la réglementation de la pêche en eau douce et de la gestion des ressources piscicoles, dispose que l'autorité administrative chargée de la pêche en eau douce a le droit de transiger, après accord du procureur de la République. En cas de rejet polluant dans les eaux, l'avis de l'inspecteur des installations classées est obligatoirement demandé, avant toute transaction. Selon la même logique, l'article L. 153-2 du code forestier donne à l'autorité administrative chargée des forêts le droit, après accord du procureur de la République, de transiger sur la poursuite des délits et contraventions commis dans les bois et forêts. Le même pouvoir appartient à l'administration des ponts et chaussées, en application de l'article 44 du code du domaine public. On peut encore citer l'exemple de l'article L. 150-16-1 du code de l'aviation civile qui autorise l'autorité administrative compétente en matière d'aviation civile à transiger, après accord du procureur de la République, en cas d'infraction.

Une avancée similaire dans le domaine de la répression des infractions au droit de la consommation et de la concurrence marquerait en fait un retour à la situation qui précédait l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 86-1243 du 1^{er} décembre 1986 relative à la liberté des prix et de la concurrence. Si cette dernière a marqué la volonté du législateur de limiter les pouvoirs de l'administration économique tout en tenant compte de la nécessité de dépister efficacement des comportements susceptibles d'être gravement dommageables pour la collectivité, dans le cadre d'une dépenalisation partielle de certains comportements, sa mise en œuvre se heurte à la longueur des procédures qui fait perdre de l'efficacité aux sanctions et fragilise la vie des affaires.

b) Les pouvoirs d'enquête des services chargés de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes

Le 2° du I du présent article a pour objet d'harmoniser et d'adapter à la gravité des infractions les pouvoirs d'enquête mentionnés dans le code de la consommation et, plus particulièrement dans son livre premier relatif à l'information des consommateurs et à la formation des contrats et dans son livre III relatif à

l'endettement pour la recherche et la constatation des infractions touchant aux intérêts économiques des consommateurs.

Les infractions définies par le code de la consommation, qu'elles consistent en une tromperie ou en une falsification, ont un caractère occulte. Elles nécessitent donc très souvent l'examen par un professionnel. En cas de fraude, la victime ne se rend pas toujours compte qu'elle s'est faite tromper, contrairement aux cas d'escroquerie ou de vol. Il existe dès lors un risque d'impunité et donc d'inefficacité de la loi. Pour lutter contre ce risque d'impunité, le législateur, d'une part, a créé un corps d'agents spécialisés et, d'autre part, lui a conféré des pouvoirs dérogeant au droit commun. Ces agents spécialement habilités pour faire cesser les pratiques qui portent atteinte aux intérêts économiques des consommateurs doivent constater les infractions dans des procès-verbaux. Mais avant de dresser leurs procès-verbaux et pour que ceux-ci soient complets, les agents disposent de divers moyens pour rechercher et donc constater les comportements frauduleux. Actuellement, l'étendue des pouvoirs d'enquête des agents de la DGCCRF varie selon les catégories d'infraction, mais sans réelle cohérence avec la gravité de ces dernières.

Ces pouvoirs vont de la possibilité de visiter les lieux au pouvoir de demander communication des documents nécessaires à l'enquête. En application de l'article L. 141-1 du code de la consommation, les agents habilités peuvent ainsi utiliser les pouvoirs qu'ils détiennent, par ailleurs, en vertu des articles L. 450-1 à L. 450-4, L. 450-7, L. 450-8, L. 470-1 et L. 470-5 du code de commerce. Ainsi, comme le montre le premier tableau *infra*, en vertu, par exemple, de l'article L. 450-3 du code de commerce, les enquêteurs peuvent accéder à tous locaux, terrains ou moyens de transport à usage professionnel, demander la communication des livres, factures et tous autres documents professionnels et en obtenir ou prendre copie par tous moyens et sur tous supports, recueillir sur convocation ou sur place les renseignements et justifications. Ils peuvent demander à l'autorité dont ils dépendent de désigner un expert pour procéder à toute expertise contradictoire nécessaire. En application de l'article L. 450-4 du code précité, les pouvoirs de visite en tous lieux et de saisie de documents ne peuvent s'exercer, en revanche, que sur autorisation judiciaire donnée par ordonnance du juge des libertés et de la détention.

Ces pouvoirs sont transposés dans le code de la consommation, infraction par infraction, selon des modalités différentes, comme le montre le second tableau *infra*.

LES POUVOIRS DES AGENTS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA CONCURRENCE,
DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES EN MATIÈRE DE
CONCURRENCE

Article du code de commerce	Organisation des pouvoirs d'enquête
L. 450-1	Habilitation des fonctionnaires du ministère de l'économie à procéder à des enquêtes (1 ^{er} alinéa) Habilitation des fonctionnaires de catégorie A du ministère chargé de l'économie, spécialement habilités à cet effet par le garde des sceaux, ministre de la justice, sur la proposition du ministre chargé de l'économie, pour recevoir des juges d'instruction des commissions rogatoires (3 ^{ème} alinéa)
L. 450-2	Établissement de procès-verbaux et éventuellement de rapports
L. 450-3	Accès à tous locaux, terrains ou moyens de transport à usage professionnel

	Communication des livres, factures et tous autres documents professionnels Copie de ces documents par tous moyens et sur tous supports Recueil sur convocation ou sur place des renseignements et justifications Demande de désignation d'un expert pour procéder à toute expertise contradictoire nécessaire
L. 450-4	Visites en tous lieux et saisie de documents dans le cadre d'enquêtes demandées par le ministre de l'économie et sur autorisation judiciaire donnée par le juge des libertés et de la détention
L. 450-7	Accès à tout document ou élément d'information détenu par les services et établissements de l'État et des autres collectivités publiques, sans se voir opposer le secret professionnel
L. 450-8	Punition d'un emprisonnement de six mois et d'une amende de 7 500 € du fait pour quiconque de s'opposer, de quelque façon que ce soit, à l'enquête
L. 470-1	Condamnation solidaire des personnes morales au paiement des amendes prononcées contre leurs dirigeants en vertu des dispositions du présent livre et des textes pris pour son application
L. 470-5	Possibilité ouverte au ministre chargé de l'économie ou à son représentant, devant les juridictions civiles ou pénales, de déposer des conclusions et les développer oralement à l'audience et de produire les procès-verbaux et les rapports d'enquête

**LES POUVOIRS DES AGENTS DE LA DIRECTION GÉNÉRALE DE LA
CONCURRENCE, DE LA CONSOMMATION ET DE LA RÉPRESSION DES FRAUDES
EN MATIÈRE DE CONSOMMATION**

<i>Article du code de la consommation</i>	<i>Catégorie d'infraction</i>	<i>Articles du code de commerce applicables</i>
L. 121-30	Démarchage	L. 450-1, L. 450-2, L. 450-3 et L. 450-8
L. 121-40	Loteries publicitaires	L. 450-1, L. 450-2, L. 450-3 et L. 450-8
L. 122-2	Ventes sans commandes préalables	L. 450-1, L. 450-2, L. 450-3 et L. 450-8
L. 122-11	Abus de faiblesse	L. 450-1, L. 450-2, L. 450-3 et L. 450-8
L. 121-70 à L. 121-72 L. 122-6 et L. 122-7	Contrat immeuble à temps partagé Ventes « à la boule de neige »	L. 450-1, L. 450-2, L. 450-3, L. 450-8
L. 132-1 à L. 132-5 L. 133-1 L. 134-1	Clauses abusives Interprétation et forme des contrats Remise des contrats	L. 450-1, L. 450-2, L. 450-3, L. 450-8
L. 113-3 L. 121-35 L. 122-1	Prix et conditions de vente Ventes ou prestations avec primes Refus et subordination de vente	L. 450-1 à L. 450-4, L. 450-7, L. 450-8, L. 470-1 et L. 470-5
L. 311-36	Vente à crédit	L. 450-1, L. 450-2 et L. 450-3
L. 313-14	Crédit à la consommation Crédit immobilier Caution, rémunération du vendeur, délais de grâce, lettres de change et billets à ordre	L. 450-1, L. 450-2 et L. 450-3

Il est proposé de simplifier et d'alléger le dispositif en vigueur en réservant le recours aux procédures telles que les visites en tous lieux et les saisies de documents sur ordonnance du juge des libertés et de la détention aux infractions les plus graves, telles que le démarchage à domicile, l'abus de faiblesse, les loteries, la multipropriété, le crédit à la consommation, le crédit immobilier, susceptibles d'avoir des conséquences importantes pour les consommateurs lorsqu'ils ont affaire à des professionnels peu scrupuleux. En revanche, le recours à ces procédures lourdes ne serait plus possible pour des infractions de moindre portée, relatives à l'affichage des prix ou aux ventes avec primes. Cet allègement pourrait être réalisé par le regroupement, dans un seul article du code de la consommation, des pouvoirs des agents pour la recherche et la constatation des infractions.

Dans le même esprit, la simplicité et l'efficacité de l'action administrative dans la recherche et la constatation des infractions aux règles tendant à protéger les

intérêts économiques des consommateurs nécessitent une extension de la compétence des agents à l'ensemble du territoire national pour l'exercice des pouvoirs qu'ils tiennent des livres premier et III du code de la consommation, à l'instar de ce qui existe en matière de sécurité (livre II du code de la consommation) et de droit de la concurrence (livre IV du code de commerce). Ainsi, les pouvoirs relatifs à la protection de l'ordre public économique seraient harmonisés.

c) La coopération entre administrations

Le 3° du I de cet article a pour objectif d'améliorer la coopération entre administrations françaises et entre celles-ci et des administrations étrangères dans le cadre des enquêtes menées pour la recherche et la constatation des infractions touchant à la loyauté des consommateurs et aux intérêts économiques des consommateurs. Cette mesure permettra de mettre en accord le droit français avec la législation européenne en cours d'élaboration qui prévoit de désigner dans chaque État membre une administration chef de file susceptible d'échanger des informations à la fois avec les autres administrations nationales mais également avec les administrations des États partenaires.

2. Les dispositions d'application directe

Le II du présent article comprend trois mesures d'application directe modifiant le code de commerce.

a) Le rôle du ministre de l'économie en matière de concurrence

L'article L. 464-8 du code de commerce, relatif aux voies de recours contre les décisions du conseil de la concurrence, prévoit que ses décisions sont notifiées aux parties en cause et au ministre chargé de l'économie, qui peuvent, dans le délai d'un mois, introduire un recours en annulation ou en réformation devant la cour d'appel de Paris, qui statue en premier et dernier ressort. Ces décisions sont publiées au *Bulletin officiel de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes*. Ce recours n'est pas suspensif. Mais le premier président de la cour d'appel peut ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de la décision si celle-ci est susceptible d'entraîner des conséquences manifestement excessives ou s'il est intervenu, postérieurement à sa notification, des faits nouveaux d'une exceptionnelle gravité. Le pourvoi en cassation, formé le cas échéant, contre l'arrêt de la cour, est exercé dans un délai d'un mois suivant sa notification.

Ainsi aucune mention explicite n'est faite de la possibilité pour le ministre de l'économie de se pourvoir en cassation. Or, depuis l'arrêt de la Cour de cassation en date du 19 juin 2001, *Seco Desquenne*⁽¹⁾, le droit de se pourvoir en cassation n'est ouvert au ministre que s'il a été requérant devant la cour d'appel, d'où le dépôt

(1) Arrêt de la Cour de cassation, chambre commerciale, financière et économique, en date du 19 juin 2001 relatif au pourvoi formé par la Société Seco Desquenne et Giral Construction SA et la société Surbeco SA contre un arrêt rendu le 2 mars 1999 par la cour d'appel de Paris relatif au recours formé par la société Sobeca SA, société Sobeca Île-de-France, la société Bâtiment industrie réseaux (BIR) SA, la Société urbaine de travaux SA, la Société suburbaine de canalisations et des grands travaux SA et la société Entreprise Ouwrad SA contre une décision n° 98-D-30 du Conseil de la concurrence en date du 6 mai 1998 relative à des pratiques relevées dans le secteur des travaux souterrains pour le gaz et l'électricité en région parisienne.

systematique d'appel incident, surchargeant la cour d'appel de Paris et les entreprises.

En conséquence, en vue d'affermir le rôle de régulation du ministre chargé de l'économie, il est proposé de modifier le dernier alinéa de l'article L. 464-8 précité, afin de prévoir expressément la possibilité pour le ministre chargé de l'économie de se pourvoir en cassation, qu'il ait fait appel ou non auparavant.

b) Le calendrier des opérations de concentration

L'article L. 430-3 du code de commerce dispose que toute opération de concentration doit être notifiée au ministre chargé de l'économie. Cette notification intervient lorsque la ou les parties concernées sont engagées de façon irrévocable, notamment après la conclusion des actes la constituant, la publication de l'offre d'achat ou d'échange ou après l'acquisition d'une participation de contrôle. Le renvoi par la Commission des Communautés européennes vaut notification. Cette obligation de notification incombe aux personnes physiques ou morales qui acquièrent le contrôle de tout ou partie d'une entreprise ou, dans le cas d'une fusion ou de la création d'une entreprise commune, à toutes les parties concernées qui doivent alors notifier conjointement. Dès réception du dossier de notification, le ministre en adresse un exemplaire au Conseil de la concurrence.

En cas de non-respect de cette obligation de notification, une sanction pécuniaire peut être infligée aux entreprises par le ministre chargé de l'économie. Aux termes de l'article L. 430-8 du même code, l'amende infligée à une personne morale peut atteindre 5 % du chiffre d'affaires hors taxes réalisé en France lors du dernier exercice clos, augmenté le cas échéant de celui réalisé par la partie acquise en France et durant la même période. Pour les personnes physiques, le montant maximum de la sanction pécuniaire est fixé à 1,5 million d'euros. Les mêmes sanctions pécuniaires peuvent être appliquées en cas d'omission ou de déclaration inexacte dans la notification.

Pour parvenir à des accords irrévocables, les opérateurs ont souvent mené de longues négociations sans pour autant avoir la garantie de la sécurité juridique de l'opération, sans espoir de modification.

La mesure de simplification envisagée consisterait à autoriser les entreprises à notifier des projets, dès lors qu'ils sont suffisamment aboutis – ce qui pourrait signifier qu'il existe un accord de principe ou bien une lettre d'intention ou que la notification se ferait dès l'annonce d'une offre publique. Cette avancée autoriserait les opérateurs à faire démarrer la procédure de contrôle des concentrations tout en continuant à mener les autres étapes de l'opération, telles que le bouclage du montage juridique et fiscal ou encore la consultation des instances représentatives du personnel.

Par conséquent, il est proposé de modifier le premier alinéa de l'article L. 430-3 précité, qui préciserait que la notification peut intervenir dès lors que la ou les parties concernées sont en mesure de présenter un projet suffisamment abouti pour permettre l'instruction du dossier et notamment lorsqu'elles ont conclu

un accord de principe, signé une lettre d'intention ou dès l'annonce d'une offre publique.

c) L'utilisation d'une lettre de change ou d'un effet de commerce

L'article L. 441-7 du code précité, créé par l'article 53 de la loi du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques, impose à l'acheteur de produits et de services destinés à la consommation courante des ménages de fournir, à ses frais, une lettre de change ou un effet de commerce d'un montant égal à la somme due contractuellement à son fournisseur, le cas échéant augmentée des pénalités de retard de paiement, dès lors que le délai de paiement convenu entre les parties est supérieur à quarante-cinq jours. L'envoi de cette lettre de change ou de cet effet de commerce est réalisé sans qu'aucune demande ou démarche du débiteur soit nécessaire.

Cette obligation ne fait l'objet d'aucune sanction. On peut, en outre, regretter le manque de précision du texte. La notion de produits et services destinés à la consommation courante des ménages prête à interprétation. Le mécanisme cambiaire traditionnel n'est pas respecté. En effet, c'est le créancier qui est habituellement l'émetteur de l'effet de commerce et non le débiteur. En conséquence, il est proposé d'abroger cet article.

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 38**), la Commission a *adopté* l'article 55 ainsi modifié.

Article 56

Adoption et modification de codes

Comme l'a déjà relevé le rapporteur dans son rapport sur le premier projet de loi de simplification, la codification est un élément déterminant dans l'accessibilité et l'intelligibilité du droit, objectif de valeur constitutionnelle⁽¹⁾. Cet article se situe donc dans la logique de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 et constitue, comme cette dernière, l'*imprimatur* législatif recherché par l'administration pour poursuivre son œuvre codificatrice. D'une part, il accorde une habilitation au Gouvernement pour adopter de nouveaux codes. D'autre part, il l'autorise à modifier des codes existants afin de les adapter à l'évolution de l'état du droit dans les matières qu'ils couvrent.

(1) Étienne Blanc, op. cit., pages 20 à 27 et 182 à 220.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 56

1. Adopter différents codes : administration ; sport ; transports ; commande publique ; fonction publique
2. Refondre le code de justice militaire
3. Modifier le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique afin d'inclure des dispositions de nature législative qui n'ont pas été codifiées et de donner compétence en appel à la juridiction de droit commun
4. Achever la codification de la partie législative du code rural en y incluant les dispositions qui ont vocation à y figurer et en adaptant la législation des céréales compte tenu notamment des évolutions économiques, techniques et juridiques
5. Étendre l'application des dispositions codifiées à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, aux Terres australes et antarctiques françaises et aux îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires

Le rapporteur, dans un souci de lisibilité, propose de rassembler dans cet article les mesures de codification à droit constant présentes dans le présent article (1° et 2°) et l'article 57 (1° à 4°), pour ne retenir dans ce dernier que les mesures de codification à droit « non constant » concernant le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et le code rural visées par les 3° et 4° du présent article. En conséquence, l'habilitation donnée par cet article pourrait concerner :

— la création des codes de l'administration et de la commande publique, du code général de la fonction publique, des codes du sport et des transports ;

— la refonte du code justice militaire ;

— l'adaptation des codes de l'action sociale et des familles, de la santé publique, de la sécurité sociale et du travail.

À droit constant, comme il est de tradition, les dispositions qui seront codifiées seront celles en vigueur au moment de la publication des ordonnances, sous la seule réserve de modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes, la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés, harmoniser l'état du droit, remédier aux éventuelles erreurs et abroger les dispositions, codifiées ou non, devenues sans objet.

1. Les conditions de la poursuite de la codification

Près des deux tiers de notre corpus législatif est aujourd'hui codifié. La commission supérieure de codification a pu ainsi souligner, dans son treizième rapport de juillet 2003, que « *l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité de la norme est donc, sur ce plan, de mieux en mieux assuré* ». Elle souligne néanmoins deux sources de problèmes.

En premier lieu, elle déplore « *la perte de compétence juridique de nombre de ministères* ». Le retard pris dans la réalisation de la partie réglementaire de nombre de codes – code rural, code monétaire et financier, code de l'éducation, code de l'environnement – est imputable au manque de moyens en personnel spécialisé. Par exemple, les travaux de codification de la partie réglementaire du code de

commerce ont dû être arrêtés en 2001 et 2002. Les services juridiques sont souvent sous-dimensionnés et concentrent leurs efforts sur les urgences du quotidien.

En second lieu, la commission regrette « *l'instabilité de la norme* » en relevant qu'il « *est devenu courant qu'un texte fasse l'objet de ses premières modifications dès le lendemain de son adoption* ». Elle cite à l'appui de son propos le code général des collectivités territoriales dont plus d'une centaine de dispositions ont été modifiées dans l'année suivant son adoption ou les codes de la santé publique et de l'action sociale et des familles.

Malgré ces obstacles, le processus de codification doit se poursuivre dans la logique de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003, qui avait, dans ce domaine :

— ratifié, dans son article 31, les ordonnances relatives au code de justice administrative, au code monétaire et financier, au code rural et au code de l'environnement ;

— autorisé, dans son article 32, l'adoption de certaines parties législatives du code rural et du code général des collectivités territoriales ;

— prévu la création à droit constant de plusieurs codes dans son article 33 (code du patrimoine, code de la recherche, code du tourisme, code de l'organisation judiciaire) ;

— donné une habilitation, dans son article 34, pour codifier, à droit non constant, les règles régissant certains secteurs (organisation du secteur des métiers et de l'artisanat, définition, administration, protection et contentieux du domaine public et du domaine privé des personnes publiques, code de la défense, code monétaire et financier).

Le rapporteur relève que, depuis la loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 portant habilitation du Gouvernement à procéder, par ordonnances, à l'adoption de la partie législative de certains codes, il est de plus en plus fait recours à l'habilitation pour codifier. Par exemple, le projet de loi relatif aux responsabilités locales, adopté en première lecture par les deux assemblées et déposé sur le bureau du Sénat, dans ses articles 23 et 25, habilite le Gouvernement à actualiser et à adapter par ordonnance les dispositions du code de l'aviation civile relatives à la sûreté des vols et à la sécurité de l'exploitation des aérodromes, d'une part, et certaines dispositions du code des ports maritimes, d'autre part.

2. L'adoption de nouveaux codes

a) Le code de l'administration

Ce code, inscrit au programme annexé à la circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires, doit rassembler les dispositions générales sur les procédures et les structures administratives qui ne sont pas reprises, par ailleurs, dans des codes spécifiques (fonction publique, commande publique, propriétés publiques, collectivités territoriales, comptabilité publique,

juridictions administratives et financières...). Il pourrait être articulé autour des relations avec le public et de leur organisation.

Ainsi, le code a vocation à réunir les règles de portée générale s'appliquant à l'ensemble des activités administratives, par opposition aux règles sectorielles. Cela concernerait aussi bien les grands textes de la fin des années 1970 et du début des années 1980 qui sont habituellement assimilés à l'amélioration des relations entre l'administration et ses usagers et à la transparence administrative, que ceux qui régissent les procédures administratives non contentieuses.

Une deuxième partie rassemblerait les textes relatifs à l'organisation des administrations civiles de l'État, en présentant d'abord les principes et les règles générales régissant celle-ci avant de détailler les attributions de leurs échelons les plus importants.

Une première version de la première partie avait été réalisée par l'ancienne délégation interministérielle à la réforme de l'État, incluant les modifications et les apports résultant de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration. Une première version du livre premier de la seconde partie du code avait été également établie à cette occasion. Restait à élaborer le second livre qui nécessitait le concours des différents ministères.

L'évocation du manque de moyens humains pour assurer la poursuite de la codification dans des conditions optimales n'est pas sans incidence pour la réalisation d'un tel code, la commission supérieure de codification ayant souligné, dans son rapport de juillet 2003, qu'elle avait dû renoncer « provisoirement » à un tel travail « *faute de structure ministérielle pour mener à bien sa réalisation* ». S'agissant du code de l'administration, la décision d'entreprendre sa réalisation a été prise par le Gouvernement en septembre 1995. Les travaux ont été entamés sous l'égide de la commission supérieure de codification. Le Gouvernement disposera d'un délai de dix-huit mois pour réaliser ce code général, en application de l'article 61 du présent projet.

b) Le code de la commande publique

Le rapporteur a eu l'occasion, lors de l'examen du premier projet de loi de simplification, de relever combien le droit applicable à la commande publique était complexe⁽¹⁾. Le caractère de plus en plus sophistiqué des techniques nécessaires à la passation des marchés en relation avec la complexification des besoins, comme en témoigne la nécessité de développer les partenariats public-privé, rend particulièrement utile la réunion et la mise en cohérence des différents textes régissant la matière.

Dans son douzième rapport relatif à l'année 2001, la commission supérieure de codification relevait déjà qu'un « *code de la commande publique, intégrant le nouveau code des marchés publics, devra sans doute être conçu* ». Ce nouvel outil pourrait intégrer les autres dispositions concernant la commande publique, en particulier celles des lois n° 91-3 du 3 janvier 1991 relative à la transparence et à la

(1) Étienne Blanc, op. cit., pages 55 à 69.

régularité des procédures de marchés et soumettant la passation de certains contrats à des règles de publicité et de concurrence et n° 92-1282 du 11 décembre 1992 pour les marchés passés, dans les secteurs spéciaux, par des personnes non soumises au code des marchés publics précitées, ainsi que celles de leurs textes d'application.

Cet effort de codification législative devra s'accompagner très rapidement de la codification des textes réglementaires. La matière est, en effet, très largement régie par l'actuel code des marchés publics, de nature réglementaire et dont la réforme récente a compliqué la lecture de l'état du droit, les marchés notifiés avant la publication de ce nouveau code restant régis par les dispositions de l'ancien code. Le décret du 26 mars 1993 relatif aux sociétés d'économie mixte pourrait également être inséré dans le nouveau document.

Le Conseil constitutionnel, à propos de l'article 6 de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 – qui habilite le Gouvernement à créer de nouvelles formes de contrats pour la conception, la réalisation, la transformation, l'exploitation et le financement d'équipements publics, ou la gestion et le financement de services, ou une combinaison de ces différentes missions –, a émis quelques réserves qui devront être prises en compte par le rédacteur du code. Ainsi, la généralisation du recours à des contrats globaux, dérogatoires du droit commun de la commande publique et de la domanialité publique, à des procédures de crédit-bail ou d'option d'achat anticipé pour préfinancer un ouvrage public, ne doit pas avoir pour conséquence de « *priver de garanties légales les exigences constitutionnelles inhérentes à l'égalité devant la commande publique, à la protection des propriétés publiques et au bon usager des deniers publics* ». C'est pourquoi il convient de « *réserver de semblables dérogations à des situations répondant à des motifs d'intérêt général tels que l'urgence qui s'attache, en raison de circonstances particulières ou locales, à rattraper un retard préjudiciable, ou bien la nécessité de tenir compte des caractéristiques techniques, fonctionnelles ou économiques d'un équipement ou d'un service déterminé* ».

Il a cependant relevé qu'« *aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'impose de confier à des personnes distinctes la conception, la réalisation, la transformation, l'exploitation et le financement d'équipements publics, ou la gestion et le financement de services* » et « *qu'aucun principe ni règle de valeur constitutionnelle n'interdit plus qu'en cas d'allotissement, les offres portant simultanément sur plusieurs lots fassent l'objet d'un jugement commun en vue de déterminer l'offre la plus satisfaisante du point de vue de son équilibre global* »⁽¹⁾. Dans ce contexte d'innovation, la codification paraît comme un élément essentiel de lisibilité et de mise en cohérence des différentes règles applicables à la commande publique.

La notion de commande publique a été consacrée par la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-473 DC, en date du 26 juin 2003, relative à la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit. En particulier, le Conseil a évoqué le « *droit commun de la commande publique* » dans les considérants relatifs à l'article 6 de la loi qui lui était déférée, article qui autorise le Gouvernement à créer de nouvelles formes de contrats. Il n'en demeure pas moins

(1) *Décision n° 2003-473 DC du 26 juin 1993, Loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, considérant 18.*

que la notion de commande publique recouvre un champ aux contours incertains. De façon très globale, on peut dire que la commande publique recouvre les différentes techniques contractuelles permettant aux personnes publiques et à leurs mandants, et aux personnes privées chargées d'une mission de service public, de satisfaire leurs besoins par recours à des prestataires extérieurs. En droit communautaire, ce sont les marchés publics et les concessions.

Entrent donc dans le champ de ce code de la commande publique les textes relatifs aux marchés publics et les lois n° 91-3 du 3 janvier 1991, n° 92-1282 du 11 décembre 1992 et n° 93-122 du 29 janvier 1993 étendant les obligations de publicité et de mise en concurrence à un ensemble d'établissements et organismes ne relevant pas du code des marchés publics et qui seront réunies dans l'ordonnance qui sera prise sur le fondement de l'article 46 du présent projet.

Il s'agit également des textes relatifs aux délégations de service public, dont une partie est d'ailleurs codifiée dans le code général des collectivités territoriales. Est également concernée la catégorie des contrats de partenariat, issus de l'ordonnance qui sera prise en application de la loi d'habilitation évoquée ci-dessus et des textes particuliers tels que la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure, ou des textes voisins concernant la justice, la santé ou la défense. Enfin, il conviendra d'inclure des textes disparates que la doctrine regroupe habituellement sous l'expression de « contrats complexes » comme notamment la location avec option d'achat assise sur une autorisation d'occupation temporaire du domaine public, le crédit-bail immobilier, la convention d'aménagement...

Au-delà de ce champ clos, on pourrait s'interroger sur l'opportunité d'inclure dans le futur code certains régimes particuliers qui s'apparentent à des quasi-contrats mais dont le régime juridique relève de l'autorisation unilatérale ou encore les législations éparses qui forment l'environnement juridique de la commande publique et qui sont utilisées quotidiennement par ses acteurs. Afin de mener à bien l'élaboration de cette ordonnance, il serait donc nécessaire de disposer d'un délai de dix-huit mois en raison de l'importance des travaux à réaliser et dont le caractère indispensable a encore été rappelé par le Conseil d'État dans sa séance du 16 décembre 2003, lors de l'examen des modifications apportées au code des marchés publics.

c) Le code général de la fonction publique

Il s'agit d'un projet ancien. Ce code comprendra les dispositions communes à l'ensemble des fonctionnaires, ainsi que celles relatives à la fonction publique de l'État, à la fonction publique territoriale, et à la fonction publique hospitalière.

Le principe d'un tel code général a été arrêté lors d'une réunion interministérielle du 17 novembre 2000. Plusieurs choix avaient été faits à cette occasion : regroupement des dispositions communes aux trois fonctions publiques ainsi que celles propres à chacune d'entre elles, codification des dispositions générales relatives aux agents non titulaires, codification des dispositions générales relatives aux ouvriers d'État, les règles particulières étant, le cas échéant, codifiées

dans des codes spécifiques (défense, *etc.*) et, enfin, non-codification des statuts particuliers.

Un premier projet de plan du code a été présenté dès le 27 novembre 2001 à la commission supérieure de codification. Cette dernière avait alors souhaité que, sur le fondement des orientations susmentionnées, des clarifications soient apportées par une meilleure précision des notions et un éventuel regroupement des dispositions générales applicables aux agents non titulaires dans un livre autonome. Elle avait également souhaité que soit simplifiée la présentation des dispositions spécifiques en évitant l'utilisation conjointe des termes de statuts particuliers, spéciaux ou dérogatoires. Un nouveau plan de code devait être soumis à la commission en 2002⁽¹⁾.

En vertu de l'article 61 du présent projet, l'habilitation pour la réalisation de ce code durera dix-huit mois.

d) Le code du sport

La législation applicable au sport relève aujourd'hui de nombreux textes. Elle se compose, à titre principal, de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984, modifiée à plusieurs reprises, dont en dernier lieu, par la loi n° 2003-708 du 1^{er} août 2003 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives, qui constitue la base d'un droit spécifique au sport.

Certaines dispositions législatives sont désormais codifiées, en particulier dans le code de l'éducation (exigence de diplôme pour l'enseignement du sport) ou dans le code de la santé publique (principe du suivi médical des sportifs et prévention et lutte contre le dopage). Le code général des collectivités territoriales contient des dispositions relatives aux équipements sportifs. Enfin, des dispositions législatives diverses concernent notamment les questions touchant à la sécurité du sport.

Ce dispositif législatif constitue un ensemble complexe, dont il est nécessaire de simplifier l'architecture. La création d'un code du sport contribuera à donner aux différents acteurs et publics intéressés : usagers, pratiquants, exploitants, élus territoriaux, cadres dirigeants des fédérations sportives, athlètes de haut niveau..., une meilleure lisibilité des textes en vigueur, tant en ce qui concerne le développement de la pratique sportive pour tous que le sport de haut niveau professionnel ou amateur. La codification permettra de réunir dans un même code pilote l'ensemble des textes applicables au sport en retenant une présentation structurée distinguant les différentes catégories de dispositions intéressant les usagers. La technique de renvoi en code suiveur permettra d'assurer la coordination nécessaire avec les dispositions déjà codifiées applicables au sport.

Le Gouvernement disposera d'un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi pour réaliser ce code.

(1) Commission supérieure de codification, Douzième rapport annuel 2001, Paris, Les éditions des Journaux officiels, 2002, page 26.

e) Le code des transports

L'élaboration du code des transports répond à l'objectif d'une meilleure lisibilité, d'une plus grande cohérence et d'une recherche de simplification. Dans son douzième rapport annuel de 2001 ⁽¹⁾, la commission supérieure de codification relève qu'« *il apparaît nécessaire d'envisager l'élaboration d'un code des transports* », alors même qu'il avait déjà été inscrit au programme annexé à la circulaire du 30 mai 1996. Elle rappelle, par ailleurs, que depuis de nombreuses années, les acteurs de ce secteur demandent une codification des règles applicables à l'ensemble des modes de transports ainsi que celles applicables à chacun d'eux.

Le lancement de ce code, dont l'élaboration incombe au conseil général des ponts et chaussées, était annoncé par la commission supérieure de codification dans son douzième rapport annuel précité ⁽²⁾. Un important travail de recensement et de mise en ordre des textes avait déjà alors accompli. Un débat demeurerait sur une question : fallait-il un code général ou bien un code par mode de transport ? Un accord est intervenu en 1998 entre les responsables du conseil général et la commission supérieure de codification sur une formule de compromis : une partie commune précèdera les parties relatives aux différentes modes de transports. Cet accord avait été entériné à l'époque par le ministre chargé des transports. Ce code, compte tenu du travail à réaliser, fait l'objet d'une habilitation exceptionnelle de vingt-quatre mois suivant la publication de la loi, en application de l'article 61 du présent projet. Bien que conscient de l'ampleur de la tâche, le rapporteur juge nécessaire de diminuer le délai d'habilitation prévu pour inclure la réalisation du code des transports dans le délai de droit commun prévu pour les autres codes, c'est-à-dire dix-huit mois.

3. La refonte du code de justice militaire

Le 2° du présent article prévoit la refonte du code de justice militaire à droit constant. Ce code fixe les règles régissant l'organisation et le fonctionnement des juridictions des forces armées, les modalités d'exécution des peines intéressant les militaires condamnés ainsi que les infractions d'ordre militaire. La volonté d'assurer en faveur des justiciables militaires une égalité de droits tout en préservant les intérêts de la défense nationale et de prendre en compte les nouvelles missions des armées a suscité au cours des dernières décennies un renouvellement des textes législatifs et réglementaires en cette matière. L'ordonnance vise ainsi à refondre l'intégralité du code pour présenter les réformes intervenues dans un ensemble cohérent.

La loi n° 82-621 du 21 juillet 1982, instituant le code de justice militaire, publié par le décret n° 82-984 du 19 novembre 1982, s'inscrivait dans une démarche novatrice, en supprimant les juridictions militaires en temps de paix sur le territoire de la République et en mettant un terme à des siècles de droit et de procédure pénale spécifiques. Instaurant une coupure entre les régimes du temps de paix et du temps de guerre, le législateur confiait à la justice de droit commun, selon les modalités fixées aux articles 697 et suivants du code de procédure pénale, le jugement des

(1) *Commission supérieure de codification*, op. cit., 2002, page 15.

(2) *Commission supérieure de codification*, op. cit., 2002, page 33.

militaires pour les infractions commises en France en temps de paix. Le particularisme de la procédure pénale militaire en temps de paix subsistait encore. Il s'est estompé par la suite, d'abord avec la loi n° 92-1338 du 16 décembre 1992 qui a permis à la partie gravement lésée de mettre en mouvement l'action publique, puis avec la loi n° 93-2 du 4 janvier 1993 portant réforme de procédure pénale dont l'article 229 a provisoirement suspendu l'application de ses dispositions pour les procédures relevant de la compétence des juridictions des forces armées du temps de paix.

Plus globalement, le dispositif institué par la loi de 1982 s'avérait d'une particulière complexité pour le jugement des infractions commises par les membres des forces françaises stationnés ou opérant à l'étranger, qui relevait, selon les cas, de diverses juridictions des forces armées ou de plusieurs juridictions de droit commun spécialisées en matière militaire. Dans ces conditions, une reprise du code de justice militaire apparaissait nécessaire.

La loi n° 99-929 du 10 novembre 1999 portant réforme du code de justice militaire et du code de procédure pénale a constitué de ce point de vue une avancée substantielle, avec deux objectifs principaux : d'une part, regrouper devant une juridiction unique, le tribunal aux armées de Paris, les procédures relatives aux infractions commises par les membres des forces armées hors du territoire de la République et rapprocher la procédure pénale suivie devant cette juridiction de celle des juridictions de droit commun spécialisées en matière militaire. Cette loi était d'application immédiate, à l'exception des dispositions de l'article 698-2 du code de procédure pénale relatives à la mise en mouvement de l'action publique par toute partie lésée, qui n'est entrée en vigueur que le 1^{er} janvier 2002. Cette réforme a été achevée par la suppression du tribunal aux armées des forces françaises stationnées en Allemagne intervenue le 1^{er} juillet 2000, en application du décret n° 2000-567 du 27 juin 2000. Selon les termes de l'article 65 de la loi de 1999 précitée, les affaires de la compétence de cette juridiction sont depuis lors renvoyées devant le tribunal aux armées de Paris.

Hors temps de guerre, la compétence du tribunal aux armées de Paris s'étend, sous réserve des engagements internationaux, aux infractions de toute nature commises par les membres des forces armées hors du territoire de la République. En temps de guerre, les juridictions des forces armées, tribunaux territoriaux des forces armées et haut tribunal des forces armées siégeant sur le territoire national et tribunaux militaires aux armées siégeant hors du territoire national, connaissent des infractions de toute nature commises par les membres des forces armées ainsi que des infractions commises contre les forces armées ou contre les intérêts fondamentaux de la nation. Auprès des tribunaux militaires aux armées peuvent, en outre, être établis des tribunaux prévôtaux pour connaître des contraventions de police.

S'agissant des dispositions pour le temps de guerre, l'article 66 de cette même loi de 1999 précise que la rédaction des articles du code antérieure à sa publication demeurerait en vigueur jusqu'à l'entrée en application du nouveau code. En temps de guerre, sont ainsi applicables les dispositions du code de justice militaire dans sa rédaction antérieure à la loi de 1999. En outre, en vertu de l'article 2 nouveau du code de justice militaire, lorsque ces dispositions renvoient à

celles du code de procédure pénale, elles renvoient aux dispositions du code de procédure pénale en vigueur avant l'entrée en application de la loi du 4 janvier 1993 précitée. Ainsi, la lecture des dispositions applicables en temps de guerre s'avère très difficile. C'est pourquoi, le législateur avait prévu, à l'article 66 de la loi de 1999, que le code de justice militaire ferait l'objet d'une refonte avant le 31 décembre 2002. C'est l'objet de la présente habilitation.

Dans le respect de l'article 2 de la loi de 1999, la refonte du code de justice militaire doit se faire à droit constant, sous la seule réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer la cohérence rédactionnelle des textes et harmoniser l'état du droit. Contenu dans l'article 63 de la loi de 1999 qui prévoit d'appliquer « *aux décisions rendues par les juridictions des forces armées* » le droit fixe de procédure dû par chaque condamné, le principe de gratuité de la justice, c'est-à-dire l'abandon du système de recouvrement des frais de justice, pourrait être réaffirmé par l'intégration explicite, dans une disposition du code, des termes de l'article 800-1 du code de procédure pénale et par les rectifications de conséquence. Toute ambiguïté serait levée pour les décisions des juridictions du temps de guerre qui appliqueront en ce domaine les règles de droit commun.

Les autres modifications pourraient avoir pour objet, soit d'adapter la terminologie du code de justice militaire à celle du code pénal et du code de procédure pénale, soit de retranscrire les dispositions du temps de guerre et celles du code de procédure pénale auxquelles elles se réfèrent pour les intégrer dans un code plus cohérent. Ainsi, la chambre de l'instruction remplacerait la chambre d'accusation et la mise en examen serait substituée à l'inculpation. La mention des circonstances atténuantes et celle des excuses absolutoires, notions abrogées du droit positif par le nouveau code pénal, seraient retirées des divers articles dans lesquels elles apparaissaient toujours.

Au titre des transpositions, les articles intéressant le temps de guerre, abrogés en temps de paix par la loi de 1999, seraient retranscrits séparément dans des chapitres consacrés au temps de guerre ou fusionnés dans des dispositions communes. Dans le même sens et pour respecter les prescriptions de l'article 2 de la loi de 1999 précitée, quelques dispositions du code de procédure pénale modifiées par la loi du 4 janvier 1993, seraient introduites, dans leur état antérieur, au sein des dispositions du temps de guerre, lorsque celles-ci y renvoient et sont nécessaires à leur application, notamment en situation de crise.

Enfin, le projet devra procéder à une nouvelle numérotation rendue indispensable par les retranscriptions entreprises.

Cette refonte devrait respecter la forme actuelle du code de justice militaire, qui comprend, après un titre préliminaire rappelant que la justice militaire est rendue en tous temps sous le contrôle de la Cour de cassation, quatre livres, consacrés à l'organisation et à la compétence de la justice militaire, à la procédure pénale militaire, aux peines applicables par les juridictions des forces armées et des infractions d'ordre militaire et aux prévôtés et tribunaux prévôtaux.

Les dispositions, tant relatives au livre II du code du service national qu'à l'appel sous les drapeaux, sont, non pas abrogées mais suspendues, aux termes

respectivement de l'article 2 de la loi n° 97-1019 du 28 octobre 1997 et de l'article L. 112-2 du même code. Devront donc être maintenues en l'état les dispositions du code de justice militaire se référant aux dispositions suspendues du code du service national.

4. L'adaptation de codes existants

L'article 57 du présent projet de loi propose de perfectionner, à droit constant, la rédaction de quatre codes : le code de l'action sociale et des familles, le code de la santé publique, le code de la sécurité sociale et le code du travail. Il constitue en quelque sorte un article de « maintenance » de la codification, dont la présence est appelée à se renouveler dans chaque loi d'habilitation à simplifier le droit.

Les dispositions codifiées seront celles en vigueur au moment de la publication des ordonnances, sous la seule réserve de modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes, la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés, harmoniser l'état du droit, remédier aux éventuelles erreurs et abroger les dispositions, codifiées ou non, devenues sans objet.

a) Le code de l'action sociale et des familles

Engagée en 1996, l'élaboration de la partie législative du futur code de l'action sociale et des familles a été achevée au début de 1998. Le code de la famille et de l'aide sociale, créé par le décret n° 56-149 du 24 janvier 1956, avait fait l'objet d'une validation législative par la loi du 3 avril 1958 précitée. Depuis cette date, de nombreux textes législatifs sont intervenus, notamment la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées et relatives aux institutions sociales et médico-sociales et la loi du 1^{er} décembre 1988 précitée relative au revenu minimum d'insertion, sans que leurs dispositions fassent l'objet d'une codification. Par ailleurs, les lois de décentralisation ont modifié les conditions d'intervention des collectivités publiques dans le domaine de l'aide sociale en donnant au département une compétence de droit commun. Le nouveau code de l'action sociale et des familles a fait l'objet de l'ordonnance n° 2000-1249 du 21 décembre 2000. De nombreuses lois sont intervenues depuis lors dans ce secteur. Il convient en conséquence de modifier le code pour les intégrer dans les meilleures conditions.

En outre, il est prévu que le Gouvernement puisse, le cas échéant, étendre l'application des dispositions codifiées à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, aux TAAF françaises et aux îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires. Le Gouvernement disposera d'un délai de dix-huit mois pour adopter l'ordonnance.

b) Le code de la santé publique

Par l'ordonnance n° 2000-548 du 15 juin 2000, le code de la santé publique a été refondu, son plan largement remanié et sa rédaction actualisée. Depuis lors, de nouveaux codes sont apparus (code de l'action sociale et des familles, code de l'environnement notamment) et trente-cinq lois et ordonnances sont venues enrichir son contenu. Il importe donc, pour assurer la mise à jour du code, d'opérer diverses modifications de forme concernant par exemple l'actualisation de références à d'autres codes et lois, la cohérence avec des dispositions d'autres codes et lois, le maintien du plan.

c) Le code de la sécurité sociale

Cette mesure vise à améliorer la qualité de la rédaction de la partie législative du code de la sécurité sociale, qui a été maintes fois modifiée ces dernières années. La mise en place d'un groupe de travail spécifique devrait permettre de nourrir cette habilitation.

d) Le code du travail

Un certain nombre de dispositions du code du travail sont devenues obsolètes ou sans objet et doivent être abrogées. Ainsi, le décret prévu à l'article L. 212-4-13 du code du travail pour définir les secteurs d'activité où peuvent être mis en place des contrats de travail intermittent selon des modalités définies par voie conventionnelle, n'a jamais été pris en raison des difficultés à définir les caractéristiques de ces secteurs. Il est proposé de supprimer la référence à ce décret. De même, l'article L. 122-34 du code du travail relatif au contenu du règlement intérieur qui fait référence à la notion d'abus d'autorité en matière de harcèlement sexuel n'avait pas été modifié, alors que cette notion a été supprimée par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002.

Par ailleurs, s'agissant de la formation professionnelle, la législation actuelle du titre VI du code du travail, relative à la rémunération des stagiaires, laisse des possibilités d'interprétation par les prestataires, tels que le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), les organismes de formation et les stagiaires. Ces textes font parfois référence à des dispositions obsolètes ou à des articles abrogés. C'est pourquoi, il est nécessaire de les actualiser afin de clarifier et d'alléger les termes de ces dispositions.

L'évolution des métiers a fait évoluer le vocabulaire juridique. Ainsi, les relations sociales ont progressivement substitué au terme d'« ouvrier » celui de « salarié », au terme de « congédiement » celui de « licenciement », au terme de « délai-congé » celui de « préavis ». Le droit du travail, pour partie constitué de règles datant de plusieurs décennies, n'a que marginalement accompagné ce mouvement. Le projet actualise une terminologie désuète, et parfois incomprise, sous la réserve que la substitution de vocabulaire demeure sans effets juridiques.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur visant à regrouper dans un même article toutes les mesures habilitant le Gouvernement à opérer une

codification à droit constant (**amendement n° 39**), puis elle a *adopté* l'article 56 ainsi modifié.

Article 57

Adaptation de codes existants

Cet article prévoit l'adaptation, pour remédier aux éventuelles erreurs ou insuffisances de codification, à droit constant, de divers codes : le code de l'action sociale et des familles, de la santé publique, de la sécurité sociale et du travail.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 57

1. Adapter le code de la sécurité sociale
2. Adapter le code de la santé publique
3. Adapter le code du travail
4. Adapter le code de l'action sociale et des familles
5. Étendre l'application des dispositions codifiées à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, aux Terres australes et antarctiques françaises et aux îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires

Compte tenu du souhait exprimé par le rapporteur de rassembler dans l'article 56 les habilitations pour codifier à droit constant et, en conséquence, les habilitations pour modification de codes existants prévues dans le présent article, ce dernier pourrait accueillir les habilitations pour codification à droit « non constant » concernant le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et le code rural.

1. L'adaptation du code de l'expropriation d'utilité publique

Le 3° de l'article 56, que votre rapporteur propose d'intégrer au présent article, vise à modifier le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique afin d'inclure des dispositions de nature législative qui n'ont pas été codifiées et de donner compétence en appel à la juridiction de droit commun. Ces modifications devraient intervenir dans les douze mois à compter de la publication de la loi.

La partie législative du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique a fait l'objet d'une codification réglementaire par le décret n° 77-392 du 28 mars 1977, pris en application de la loi n° 72-535 du 30 juin 1972. Cette codification a laissé subsister l'ordonnance n° 58-997 du 23 octobre 1958 portant réforme des règles relatives à l'expropriation pour cause d'utilité publique. De plus, des dispositions de nature législative n'ont pas encore fait l'objet d'une codification. Certaines modifications apparaissent, en outre, nécessaires pour remédier aux éventuelles erreurs ou insuffisances de rédaction, assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes rassemblés. D'autre part, certains articles font référence à des textes aujourd'hui abrogés ou obsolètes.

Enfin, certaines dispositions concernant les voies de recours appellent une évidente simplification et une harmonisation avec le droit commun. En l'état du droit, la loi a institué sur le plan départemental un juge unique, dit « juge de

l'expropriation ». Le juge de l'expropriation prononce le transfert de la propriété et rend, à cet effet, une ordonnance d'expropriation. Il statue alors en premier et dernier ressort et sans ministère public. Il fixe, d'autre part, l'indemnité. Il statue alors à charge d'appel. Le rôle de commissaire du Gouvernement est tenu par le directeur départemental des impôts chargé des Domaines, ou par un fonctionnaire du service des Domaines désigné par le directeur départemental des impôts. Juge unique, le juge de l'expropriation constitue une juridiction qui est instituée au siège du tribunal de grande instance du chef-lieu du département ou exceptionnellement au siège d'un autre tribunal de grande instance désigné par le ministre de la justice. Les juges de l'expropriation sont désignés pour une période renouvelable de trois ans par le premier président de la cour d'appel.

En outre, dans chaque cour d'appel, il est institué une chambre spécialisée en matière d'expropriation. Elle est composée d'un président, désigné pour trois ans par ordonnance du premier président parmi les présidents de chambre, d'un ministère public, dont la présence n'est pas requise à l'audience, et d'un greffier. Enfin, depuis le 1^{er} janvier 1968, date d'application de la réforme de la Cour de cassation opérée par la loi n° 67-523 du 3 juillet 1967, c'est la troisième chambre civile qui a été désignée par ordonnance du premier président pour être compétente notamment en matière d'expropriation.

L'habilitation pourrait être l'occasion de supprimer la référence à la commission des opérations immobilières, supprimée par décret, mais toujours mentionnée dans l'article L. 13-17 du code précité, de la même façon que pourrait être supprimé l'article L. 13-24 qui établit une liste, non exhaustive et non actualisée, des dispositions particulières concernant l'expropriation. Selon la même logique d'actualisation, il conviendrait de substituer, dans l'article L. 13-18, à une référence au code général des impôts, aujourd'hui abrogée, la référence pertinente à un article du livre des procédures fiscales. Le délai d'appel applicable en matière d'expropriation pourrait être aligné sur le délai de droit commun fixé dans le nouveau code de procédure civile, de même que pourrait être alignée sur le droit commun la composition de la formation de jugement de la cour statuant en matière d'expropriation : ainsi, le délai passerait à un mois et les assesseurs choisis parmi les juges du ressort seraient remplacés par des juges de la Cour (articles L. 13-1 et L. 13-22). L'abrogation de l'ordonnance de 1958 précitée permettrait de donner une valeur législative à la partie codifiée en L. du code.

2. L'adaptation du code rural

Le 4° du I de l'article 56 que le rapporteur propose de déplacer sous cet article propose l'achèvement de la codification de la partie législative du code rural en y incluant les dispositions qui ont vocation à y figurer et en adaptant la législation des céréales compte tenu notamment des évolutions économiques, techniques et juridiques.

Il s'agit, en particulier, d'intégrer des observations du Conseil d'État exprimées lors de l'examen de la partie réglementaire du livre VII du code, d'achever la codification de dispositions anciennes applicables au marché des céréales figurant notamment dans le code du blé, créé par le décret du 24 avril 1936

portant codification des textes législatifs relatifs à l'organisation et à la défense du marché du blé, codification impossible à droit constant. Le droit, sous l'influence communautaire au premier chef, et la pratique ont évolué de manière considérable depuis la création du code. Ainsi, le Conseil d'État a pu déplorer l'absence de codification ou d'abrogation expresse de certaines dispositions législatives du code du blé, en ce qui concerne notamment la partie relative à la production de farine.

Pourraient également être codifiés certains articles de la loi du 17 novembre 1940 sur l'organisation de l'office national interprofessionnel des céréales (ONIC). Les dispositions de nature législative relatives au statut de certains personnels, au droit de réquisition, et à l'extension des règles de vente du blé à d'autres céréales n'ont pu être codifiées avec la partie réglementaire. Une disposition législative est également nécessaire pour rendre applicables aux départements d'outre-mer les dispositions législatives régissant le statut de l'ONIC, qui intervient en Guyane. Des incohérences entre dispositions législatives et réglementaires, notamment en ce qui concerne les conditions d'agrément des collecteurs, et l'échelonnement des livraisons de céréales, mériteraient d'être corrigées par l'ordonnance. Cette occasion qui est donnée au Gouvernement pourra servir à simplifier le fonctionnement de l'ONIC en substituant aux comités départementaux des céréales des comités régionaux.

Par ailleurs, lors de l'examen de la partie réglementaire du livre II du code précité, le Conseil d'État a recommandé la codification de la loi n° 89-432 du 28 juin 1989 relative à la prévention et à la répression de l'usage des produits dopants à l'occasion des compétitions et manifestations sportives, qui ne traite plus, depuis l'intervention de la loi n° 99-223 du 3 mars 1999 relative à la protection de la santé des sportifs et à la lutte contre le dopage, que du dopage des animaux. Le décret d'application de cette loi sera codifié en partie réglementaire.

En outre, il est envisagé de codifier dans le code rural les dispositions relatives à la pêche maritime et à l'aquaculture, qui n'y figurent actuellement qu'en tant qu'elles concernent l'office compétent, l'office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER), ou les dispositions applicables en matière sanitaire. De vraies similitudes existent, en effet, entre les dispositions applicables dans ce domaine et les dispositions du domaine agricole. Enfin, il sera procédé à diverses corrections ou mises en cohérence : par exemple, la substitution au service des Haras d'un établissement public n'est pas encore prise en compte dans toutes les dispositions législatives.

Le Gouvernement disposera d'un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi pour conduire ces modifications.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur regroupant dans cet article les mesures d'habilitation à effectuer une codification à droit non constant (**amendement n° 40**), puis elle a *adopté* l'article 57 ainsi modifié.

Article 58

Prolongation de l'habilitation à l'adoption du code de l'organisation judiciaire

La loi d'habilitation du 2 juillet 2003 précitée, dans son article 33, a autorisé le Gouvernement à procéder, par ordonnance, à l'adoption de la partie législative du code de l'organisation judiciaire, codification réalisée à droit constant, c'est-à-dire réalisée sous la seule réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés et harmoniser l'état du droit. Le délai accordé par l'article 35 était de dix-huit mois et doit s'achever le 3 janvier 2005.

Le retard pris par la réalisation de ce code nécessite d'octroyer un délai supplémentaire, fixé par le troisième alinéa (2°) de l'article 61 du projet de loi à dix-huit mois à compter de la publication de la future loi.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 58

1. Octroyer au Gouvernement un délai supplémentaire pour l'adoption de la partie législative du code de l'organisation judiciaire, le terme du 1^{er} janvier 2005 étant repoussé
2. Procéder, pour des raisons de coordination, aux modifications d'autres codes induites par la refonte du code de l'organisation judiciaire
3. Étendre l'application des dispositions codifiées à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, aux Terres australes et antarctiques françaises et aux îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires

1. Une décision de refonte ancienne

Après une longue gestation, le code actuel a été publié par deux décrets n^{os} 78-329 et 330 du 14 mars 1978, dont la valeur législative a été reconnue par l'article 17 de la loi n^o 91-1258 du 17 décembre 1991 conférant aux chefs de cour le pouvoir de déléguer des magistrats du siège de la cour d'appel pour exercer des fonctions judiciaires dans les tribunaux du ressort de la cour d'appel, modifiant le code de l'organisation judiciaire (partie législative) et donnant force de loi audit code.

Le rapporteur rappelle que le projet de refonte du code de l'organisation judiciaire est relativement ancien, puisqu'il avait été inscrit au programme annexé à la circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires. Il a déjà eu l'occasion de relever qu'une des difficultés que pose cette refonte concerne le périmètre choisi. Au terme d'un arbitrage interministériel du 17 avril 1996, les juridictions civiles spécialisées n'ont pas vocation à figurer dans le code.

Cette décision n'a cependant pas été respectée. D'un côté, la juridiction prud'homale a été codifiée dans le code du travail tandis que les dispositions relatives aux juridictions de sécurité sociale l'ont été dans le code de la sécurité sociale, le code de l'organisation judiciaire se contentant de renvoyer à ces codes. De l'autre, les tribunaux paritaires des baux ruraux et les tribunaux de commerce figurent dans le code de l'organisation judiciaire. Par ailleurs, faut-il y intégrer, à

l'occasion de la refonte, les règles touchant l'organisation et le fonctionnement des juridictions pénales, aujourd'hui présentes dans le code de procédure pénale ? Un projet ancien prévoyait de réunir les dispositions codifiées au sein de six livres : dispositions communes, juridictions du premier degré, juridictions du second degré, Cour de cassation, auxiliaires de justice (conciliateurs, médiateurs), dispositions particulières à certaines circonscriptions territoriales (départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, départements d'outre-mer, territoires d'outre-mer et Nouvelle-Calédonie, Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon). Les dispositions communes du livre premier auraient réuni les principes généraux, les règles d'institution des juridictions sur le territoire, les règles générales d'organisation et de fonctionnement, les dispositions relatives à l'aide juridictionnelle et aux maisons de justice et du droit, ainsi que celles relatives aux conflits d'attribution avec l'autorité administrative et à la responsabilité du fait du fonctionnement défectueux du service de la justice. Dans une première version de la refonte, auraient figuré dans le livre II consacré aux juridictions de premier ressort les juridictions spécialisées que sont le conseil des prud'hommes, le tribunal de commerce, le tribunal paritaire des baux ruraux, le tribunal des affaires de sécurité sociale et le tribunal du contentieux de l'incapacité. Dans ce cas, le livre III, consacré aux juridictions d'appel, aurait compris les dispositions relatives à la cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail.

2. La transformation du code de l'organisation judiciaire en code des juridictions de droit commun

Depuis la publication de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003, les travaux se sont certes poursuivis. Mais une clarification est nécessaire. La refonte du code de l'organisation judiciaire permettra d'en faire un code des juridictions de droit commun, avec de simples renvois aux autres codes pour les juridictions d'attribution, dites « spécialisées ».

La refonte du code de l'organisation judiciaire rend ainsi nécessaires, pour des raisons de coordination, de nombreuses modifications du code de procédure pénale ainsi que du code pénal. Certaines dispositions du code de procédure pénale doivent, en effet, être transférées soit dans le code de l'organisation judiciaire, soit dans le code pénal, à l'exemple de la composition de certaines juridictions, comme la commission nationale de réparation des détentions provisoires, créée par l'article 71 de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes codifié à l'article 149-3 du code de procédure pénale. En effet, cette commission, placée auprès de la Cour de cassation et dont le caractère juridictionnel est incontestable, est chargée de statuer en appel des décisions prises par le premier président de la cour d'appel saisi d'une demande en réparation d'un justiciable qui a bénéficié d'une décision de non-lieu, de relaxe ou d'acquiescement. Elle a donc vocation à être transférée dans le code de l'organisation judiciaire, ce qui implique la suppression des articles correspondants du code de procédure pénale.

La refonte permettra d'inscrire dans leur code respectif les juridictions « spécialisées ». Les dispositions relatives aux tribunaux de commerce seront transférées dans le code de commerce (articles L. 411-1 à L. 414-7) et celles

relatives aux tribunaux paritaires des baux ruraux (articles L. 441-1 à L. 444-1) trouveront leur place dans le code rural. La codification des dispositions relatives aux conseils de prud'hommes pourra servir d'exemple. Ainsi, l'actuel article L. 420-1 du code de l'organisation judiciaire se contente de préciser que « *les règles concernant la compétence, l'organisation et le fonctionnement des conseils de prud'hommes sont fixées par le code du travail* ». De la même façon, l'article L. 450-1 précise que « *les règles concernant la compétence, l'organisation et le fonctionnement des juridictions de sécurité sociale sont fixées par le code de la sécurité sociale* ».

En conséquence, le présent article autorise, parallèlement à la prolongation du délai, le Gouvernement à modifier les parties législatives du code de procédure pénale, du code pénal, du code de commerce et du code rural. En outre, le Gouvernement pourra, si nécessaire, étendre l'application des dispositions codifiées à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, aux TAAF et aux îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires, ce qui nécessitera une procédure de consultation particulière fixée par l'article 60 du présent projet de loi.

En conséquence de la prolongation du délai d'habilitation, cet article, dans son second paragraphe, procède à l'abrogation du cinquième alinéa (4°) de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003 et supprime la mention de cet alinéa dans le quatrième alinéa l'article 35 de cette même loi.

Si la demande d'une prolongation de délai n'est pas injustifiée, compte tenu du retard pris dans la refonte du code de l'organisation judiciaire, le rapporteur ne peut que s'interroger sur la faiblesse des moyens mis en œuvre par le ministère concerné pour la réalisation de ce travail. Il rejoint ainsi les inquiétudes exprimées par la commission supérieure de codification qui relève, plus globalement, les difficultés éprouvées par les services juridiques des différents ministères, généralement sous-dimensionnés, pour dégager des effectifs pour des exercices qui nécessitent ténacité et longue haleine.

Après avoir *adopté* un amendement de précision du rapporteur (**amendement n° 41**), la Commission a *adopté* l'article 58 ainsi modifié.

Article 59

Modification, actualisation et rectification du code minier

Dans un contexte de cessation programmée de l'activité minière en France qui s'explique par des raisons liées aussi bien à l'épuisement des gisements qu'à la concurrence mondiale et qui est marqué par l'arrêt de l'extraction du minerai de fer en 1997, de la potasse à la fin de 2002 et du charbon cette année, le présent article a pour objectif d'autoriser le Gouvernement à assurer l'harmonisation du code minier avec celles des dispositions du code de l'environnement qui concernent la police de l'eau, à abroger les dispositions devenues obsolètes, en particulier celles qui sont relatives à la fiscalité des titres miniers portant sur l'exploitation d'hydrocarbures.

MESURES DE SIMPLIFICATION PROPOSÉES DANS L'ARTICLE 59

1. Ramener dans le droit commun des règles applicables aux concessionnaires de mines, les titres miniers concernant les périmètres d'exploitation d'hydrocarbures liquides ou gazeux en Aquitaine qui, en principe, restent légalement assujettis à un régime fiscal particulier en application de la loi du 18 juillet 1941 (modification de l'article 207 du code minier)
2. Sortir du champ d'application des substances visées à l'article 2 du code minier les eaux salées à usage thermal, afin de permettre leur utilisation conformément à la loi sur l'eau sans qu'il soit nécessaire pour un établissement thermal d'être concessionnaire au titre du code minier
3. Harmoniser les dispositions du code minier et du code de l'environnement (loi sur l'eau) pour supprimer une procédure redondante : les déclarations de sondage et d'ouvrage souterrain dont la profondeur dépasse dix mètres au-dessous de la surface du sol et qui nécessitent une procédure (autorisation ou déclaration) dans les deux codes précités
4. Supprimer le régime de monopole d'exploitation et d'importation de la potasse mis en place, en 1937, pour soutenir l'agriculture française (articles 172 et 183 du code minier et décrets d'application n° 67-796 et n° 67-497)
5. Étendre l'application des dispositions codifiées à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, aux Terres australes et antarctiques françaises et aux îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires

1. L'abrogation du régime fiscal spécial applicable aux titres miniers relatifs aux périmètres d'hydrocarbures en Aquitaine

En premier lieu, l'habilitation permettra de ramener dans le droit commun les dispositions spéciales applicables aux concessions de mines.

En effet, dans l'état du droit, les titres miniers relatifs aux périmètres d'exploitation d'hydrocarbures liquides ou gazeux en Aquitaine restent, en principe, légalement assujettis à un régime fiscal particulier en application de la loi du 18 juillet 1941 visé par l'article 207 du code minier. Selon ce dernier « *les périmètres d'exploitation d'hydrocarbures liquides ou gazeux institués en application de la loi du 18 juillet 1941 relative à la recherche et à l'exploitation des hydrocarbures en Aquitaine restent soumis aux conditions auxquelles ils ont été institués* », c'est-à-dire aux dispositions de procédure définies par l'article 3 de la loi de 1941, qui nécessitent, outre l'obtention des titres de droit commun prévus par le code minier, celle d'une convention prise après avis du conseil général des mines et du Conseil d'État. La convention initiale, en date du 3 octobre 1942, complétée par des avenants du 28 septembre 1957 et du 5 septembre 1960, prévoyait en outre l'existence d'une redevance conventionnelle. À l'occasion de la signature d'une nouvelle convention entre l'État et la société Elf Aquitaine Exploration Production France en 2002, ce dispositif est apparu obsolète et risquait d'entraîner une double imposition, puisque l'article 207 précité dispose, en outre, qu'« *à compter du 1^{er} janvier 1981, les titulaires de ces concessions et l'exploitant du périmètre d'exploitation de Lacq sont tenus de payer annuellement à l'État la redevance* » de droit commun prévue à l'article 31 du même code. Il mérite donc d'être modernisé au profit d'une entrée dans le droit commun des titres délivrés pour la recherche et l'exploitation des hydrocarbures en Aquitaine, ce qui implique de soumettre les périmètres d'exploitation en question, non plus à ces « *conditions auxquelles ils ont été institués* », mais aux articles 25 à 35 du code minier.

2. L'allégement des procédures applicables aux établissements thermaux

En deuxième lieu, il convient de mettre en cohérence avec les dispositions de la loi sur l'eau certaines règles du code minier.

L'article 131 de ce code prévoit que toute personne qui exécute un sondage, un ouvrage souterrain, un travail de fouille, quel qu'en soit l'objet, dont la profondeur dépasse dix mètres au-dessous de la surface du sol, doit être en mesure de justifier que déclaration en a été faite à l'ingénieur en chef des mines. Ainsi, aujourd'hui, un établissement thermal qui exploite des eaux salées doit obtenir une concession au titre du code minier, en raison de l'intégration des sels de sodium dans le champ des substances visé par l'article 2 dudit code, ce qui fait peser sur lui des contraintes exorbitantes et inutiles.

Par ailleurs, le code de l'environnement prévoit que sont soumis aux dispositions des articles L. 214-2 à L. 214-6 relatives aux régimes de déclaration ou d'autorisation – issus de la loi n° 92-3 sur l'eau du 3 janvier 1992 –, les installations ne figurant pas à la nomenclature des installations classées, les ouvrages, travaux et activités réalisés à des fins non domestiques par toute personne physique ou morale, publique ou privée, et entraînant des prélèvements sur les eaux superficielles ou souterraines, restitués ou non.

En conséquence, il pourrait être précisé, dans l'article 131 du code minier, que les demandes d'autorisations et les déclarations formulées pour un sondage, forage, puits ou ouvrage souterrain, effectué en vue de la recherche, de la surveillance ou du prélèvement d'eau au titre du code de l'environnement valent déclaration au titre du code minier.

3. L'allégement des procédures applicables aux opérations de sondage et d'ouvrage souterrain profond

Dans le même esprit d'allégement des contraintes sur les opérateurs, il est prévu de supprimer une procédure redondante. En effet, les déclarations de sondage et d'ouvrage souterrain dont la profondeur dépasse dix mètres au-dessous de la surface du sol nécessitent, comme on l'a vu, d'engager une procédure d'autorisation ou de déclaration en vertu, d'une part, du code minier, et, d'autre part, du code de l'environnement. Il serait donc doublement judicieux de compléter l'article 131 du code minier comme on l'a vu *supra*, pour ne laisser s'appliquer que les dispositions du code de l'environnement.

4. La suppression du régime de monopole d'exploitation et d'importation de la potasse

Le droit d'exploiter les mines ne peut être conféré que par l'État qui délivre des titres miniers. Le présent article vise à supprimer le régime de monopole d'exploitation et d'importation de la potasse mis en place pour soutenir l'agriculture française, monopole codifié aux articles 172 et 183 du code minier et décliné dans les décrets d'application n° 67-796 du 20 septembre 1967 relatif au regroupement des mines domaniales de potasse d'Alsace et de l'office national industriel de l'azote

et n° 67-497. Créé en 1937, ce monopole, confié à l'entreprise minière et chimique (EMC) et à ses filiales, la Société des mines de potasse d'Alsace (MDPA) et la Société commerciale des potasses d'Alsace (SCPA), n'a plus de raison d'être, la MDPA ne produisant plus de potasse. La fin de l'activité minière des MPDA a été annoncée dès septembre 2002.

La suppression du monopole nécessite l'abrogation des articles 172 et 183 du code minier. Selon le premier, l'exploitation des mines de sels de potassium et sels connexes qui n'ont pas été concédées avant le 23 janvier 1937 est réservée à l'État. Selon le second, « *il est constitué un comptoir de vente en commun, auquel devront adhérer, avec les mines domaniales de potasse d'Alsace⁽¹⁾, tous autres exploitants actuels ou futurs de mines de potasse en France, et dans les territoires de la France d'outre-mer* », ce comptoir ayant l'exclusivité de la vente en France et en dehors de la France de tous les produits de mines. Cette disparition du monopole entre dans la logique engagée par la loi n° 94-588 du 15 juillet 1994 qui a manifesté clairement l'intention du législateur de restreindre le pouvoir discrétionnaire de l'administration dans l'attribution des titres miniers, tout en accroissant la transparence et la non-discrimination dans l'octroi des concessions, conformément aux règles du droit européen.

Cette abrogation des articles 172 et 183 nécessitera une modification du premier alinéa de l'article 9 du code précité, d'une part, pour supprimer la référence aux sels de potassium, et, d'autre part, pour tenir compte de l'article 19 de la loi n° 2004-105 du 3 février 2004, ce qui implique de supprimer les mots « *autres que les combustibles minéraux solides* ». Ainsi, lorsque la future ordonnance entrera en vigueur, l'exploitation de la potasse relèvera du droit commun. Tout permis exclusif de recherches sera accordé par l'autorité administrative, après mise en concurrence, pour une durée de cinq ans au plus.

Par ailleurs, comme pour l'habilitation accordée par l'article 58, le Gouvernement pourra, le cas échéant, étendre l'application des dispositions modifiées à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, aux TAAF et aux îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires.

L'élaboration de l'ordonnance nécessitera de consulter le conseil général des mines.

La Commission a *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 42**), puis l'article 59 ainsi modifié.

(1) En vertu de l'article premier du décret n° 67-796 du 20 septembre 1967 relatif au regroupement des Mines domaniales de potasse d'Alsace et de l'Office national industriel de l'azote, un établissement public unique à caractère industriel et commercial, exerçant les mêmes activités, dénommé Entreprise minière et chimique et placé sous la tutelle du ministre de l'industrie a remplacé les Mines domaniales de potasse d'Alsace et à l'Office national industriel de l'azote.

CHAPITRE VI

Dispositions finales

Article 60

**Consultation des organes locaux des collectivités
d'outre-mer sur les projets d'ordonnances**

Cet article fixe le cadre de l'adaptation du projet de loi aux départements et aux régions d'outre-mer d'une part (paragraphe I), à la Nouvelle-Calédonie et aux autres collectivités d'outre-mer d'autre part (paragraphe II).

1. Le principe d'une adaptation des dispositions des ordonnances à l'outre-mer

Dans les matières qui restent de la compétence de l'État, point n'est besoin de prévoir des dispositions spéciales pour les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie. En effet, en application de l'article 74-1 de la Constitution, le Gouvernement dispose d'une habilitation permanente pour étendre par ordonnances, avec les adaptations nécessaires, les dispositions de nature législative en vigueur en métropole, sous réserve que la loi n'ait pas expressément exclu le recours à cette procédure. Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis des assemblées délibérantes intéressées et du Conseil d'État. À la différence des ordonnances de l'article 38 de la Constitution, elles deviennent caduques en l'absence de ratification par le Parlement ; le seul dépôt d'un projet de loi de codification ne suffit donc pas à leur validité juridique.

Dans les autres matières, il convient d'étendre explicitement l'habilitation aux départements et régions d'outre-mer, à la Nouvelle-Calédonie et aux autres collectivités d'outre-mer que sont Mayotte, la Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, les TAAF et les îles Wallis et Futuna.

Ainsi, le présent article prévoit que pourront être prises dans les projets d'ordonnance des mesures d'adaptation nécessitées, soit par les caractéristiques et contraintes particulières des départements et régions d'outre-mer, soit par la prise en compte des intérêts propres, au sein de la République, de la Nouvelle-Calédonie et des autres collectivités d'outre-mer.

Des ordonnances pourront donc prévoir les adaptations nécessaires aux spécificités de ces collectivités et territoires ainsi qu'à celles des départements et régions d'outre-mer. Cette adaptation peut être justifiée par leur situation particulière, conformément à l'article 73 de la Constitution qui dispose que les lois et règlements « *peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ». Pour les collectivités d'outre-mer et la Nouvelle-Calédonie, les adaptations sont justifiées par la prise en compte « *des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République* », conformément aux dispositions de l'article 74 de la Constitution.

2. L'encadrement de la procédure d'adaptation

— *La consultation des organes délibérants*

Les projets d'ordonnance devront être soumis en temps utile à l'avis des instances compétentes des départements, régions et collectivités d'outre-mer intéressées dans la mesure requise par les lois statutaires, dès lors qu'ils concernent spécifiquement l'une d'entre elles. Le principe général qui s'appliquera est celui d'une consultation de l'assemblée délibérante, qui aura un mois pour exprimer son avis.

Ainsi, les conseils généraux et régionaux de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion devront être consultés dès lors que les dispositions des ordonnances sont susceptibles de concerner, plus particulièrement, ces départements. Cette consultation se fera selon les règles fixées par les articles L. 3444-1 et L. 4433-3-1 ⁽¹⁾ du code général des collectivités territoriales. En vertu du premier, « *Les conseils généraux des départements d'outre-mer sont consultés sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif et de l'organisation administrative de ces départements. L'avis des conseils généraux est réputé acquis en l'absence de notification au représentant de l'État d'un avis exprès dans un délai d'un mois à compter de la saisine. Ce délai est réduit à quinze jours en cas d'urgence sur demande du représentant de l'État.* » En application du second article, un régime identique est applicable aux conseils régionaux.

Pour Mayotte, les conditions de consultation du conseil général sont celles qui figurent à l'article L. 3551-12 ⁽²⁾ du code général des collectivités territoriales. Comme dans le cas des départements métropolitains, le conseil général est consulté sur les projets de loi, d'ordonnance ou de décret comportant des dispositions d'adaptation du régime législatif ou de l'organisation administrative des départements et des régions. L'avis du conseil est réputé acquis dans un délai d'un mois à compter de la saisine. Le délai est réduit à quinze jours en cas d'urgence sur demande du représentant de l'État.

La procédure prévue par le droit commun est applicable aux projets d'ordonnance qui concerneront la Nouvelle-Calédonie, conformément à l'article 90 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999. En application de cet article, le congrès est consulté par le haut-commissaire, avant leur examen par le Conseil d'État, sur les projets de loi et sur les projets d'ordonnance, lorsqu'ils introduisent, modifient ou suppriment des dispositions spécifiques à la Nouvelle-Calédonie. Le congrès dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis. Ce délai est réduit à quinze jours, en cas d'urgence, à la demande du haut-commissaire. Le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné.

Un dispositif de consultation est également prévu pour la Polynésie française, conformément à la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 portant statut d'autonomie de cette collectivité. En application de l'article 9 de cette loi organique, l'assemblée de la Polynésie française est consultée sur les projets

(1) Créé par l'article 44 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer.

(2) Créé par l'article 23 de la loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

d'ordonnance qui introduisent, modifient ou suppriment des dispositions particulières à cette collectivité. L'assemblée dispose d'un délai d'un mois pour rendre son avis. Ce délai est réduit à quinze jours, en cas d'urgence, à la demande du haut-commissaire de la République. Le délai expiré, l'avis est réputé avoir été donné. En dehors des sessions, l'avis sur les projets d'ordonnance est émis par la commission permanente.

Le cas de Saint-Pierre-et-Miquelon est réglé par l'article 28 de la loi n° 85-595 du 11 juin 1985 relative au statut de l'archipel qui prévoit une consultation du conseil général de cette collectivité. En application des articles 24 et 25 de cette loi, un décret en Conseil d'État détermine les conditions dans lesquelles le conseil général est consulté sur les avant-projets de loi ou sur les projets de décret portant dispositions spéciales pour l'archipel. Le conseil dispose d'un mois pour se prononcer en application de l'article 28 de la loi du 11 juin 1985, modifié par l'article 70 de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer. Le silence gardé au-delà de ce délai vaut acceptation.

Pour les TAAF et pour les îles Wallis et Futuna, aucune disposition ne définit aujourd'hui les conditions de consultation du conseil consultatif des premières et de l'assemblée territoriale des secondes. Le présent article prévoit donc que ces instances seront consultées dans un délai d'un mois, leur silence, passé ce délai, valant avis positif.

En application de l'article 61 du présent projet de loi, les ordonnances concernant l'adaptation du droit outre-mer devront être prises dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi.

Après avoir *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 43**), la Commission a *adopté* l'article 60 ainsi modifié.

Article 61

Délais

Cet article a pour objet de fixer, d'une part, les délais dans lesquels devront être prises les ordonnances visées par le présent projet de loi, d'autre part, le délai dans lequel devront être déposés les projets de loi de ratification de ces ordonnances.

Quatre catégories de délais courront à compter de la publication de la loi :

— un délai « de droit commun » de douze mois pour la plupart des ordonnances ;

— un délai « abrégé » de neuf mois pour les ordonnances, dont la préparation est déjà avancée ou qui n'entraînent que peu de modifications des textes existants ;

— un délai allongé de dix-huit mois pour la quasi-totalité des ordonnances de codification, l'adaptation des règles de retrait des actes administratifs individuels

et la modification des autorisation d'urbanisme et des régimes d'enquêtes publiques ;

— un délai exceptionnel de vingt-quatre mois pour la réalisation du code des transports.

Par ailleurs, les mesures d'adaptation des dispositions du projet de loi à l'outre-mer pourront être prises dans un délai de dix-huit mois. Le délai d'habilitation constitue un *terminus ante quem* : le Gouvernement reste libre de publier les ordonnances avant l'expiration du délai. La variation dans les délais s'explique par l'état d'avancement des travaux sur les ordonnances.

En outre, le présent article fixe à trois mois après la publication de chaque ordonnance le délai maximum pendant lequel le Gouvernement pourra déposer un projet de loi de ratification. Le rapporteur souhaite rappeler que, passé ce délai, l'ordonnance devient caduque et que seul le dépôt d'un projet de loi de ratification permet de conserver sa portée juridique. Et seule une ratification, explicite – par le biais d'un projet de loi spécifique – ou implicite – grâce à une modification des dispositions contenues dans l'ordonnance à l'occasion de l'examen d'un projet de loi quelconque –, peut donner une valeur législative aux dispositions contenues dans l'ordonnance. Si cette dernière condition n'est pas remplie, l'ordonnance qui n'a fait l'objet que d'un dépôt de projet de loi de ratification ne conserve qu'un caractère réglementaire et sa légalité peut être contestée devant la juridiction administrative.

LES DÉLAIS D'HABILITATION DANS LE PROJET DE LOI INITIAL

Délai	Article	Objet
24 mois	c du 1° de l'article 56	Code des transports
18 mois	2	Règles de retrait des actes administratifs individuels
	13	Autorisations d'urbanisme
	42	Régimes d'enquêtes publiques
	a, b, d et e du 1° de l'article 56	Code de l'administration ; code du sport ; code de la commande publique ; code général de la fonction publique
	2° et 4° de l'article 56	Code de justice militaire ; achèvement de la codification de la partie législative du code rural
	57	Adaptation de codes existants (sécurité sociale, santé publique, travail, action sociale et famille)
	58	Prolongation de l'habilitation à l'adoption du code de l'organisation judiciaire
12 mois	59	Adaptation et actualisation du code minier
	7° de l'article 3	Directive 2003/98/CE du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public
	6	Accès à l'aide juridictionnelle
	7	Régime de protection du patrimoine culturel
	9	Encadrement de la profession de colporteur ou de distributeur sur la voie publique
	10	Compétences dans l'organisation des élections régionales
	11	Procédure d'interdiction d'exercer une activité d'enseignement des activités physiques et sportives
12	Régimes d'aide personnelle au logement	
15	Définitions légales de la notion de superficie	
17	Simplifications fiscales	
18	Durée de validité des passeports délivrés à titre exceptionnel	

Délai	Article	Objet
	<p>19</p> <p>20</p> <p>21</p> <p>23</p> <p>27</p> <p>29</p> <p>30</p> <p>2° de l'article 33</p> <p>34</p> <p>35</p> <p>36</p> <p>38</p> <p>40</p> <p>41</p> <p>44</p> <p>45</p> <p>46</p> <p>47</p> <p>48</p> <p>49</p> <p>50</p> <p>55</p> <p>3° de l'article 56</p>	<p>Catégorie des « Français établi hors de France »</p> <p>Prolongation de l'habilitation à substituer des régimes de déclaration aux régimes d'autorisation préalable</p> <p>Régime applicable aux commerçants et aux commissaires aux comptes</p> <p>Profession d'architecte</p> <p>Procédure de changement d'affectation des locaux</p> <p>Profession de transporteur et procédure d'approbation des contrats types</p> <p>Animaux</p> <p>Détermination de l'assiette servant au calcul des cotisations et des contributions sociales des personnes non salariées agricoles, en tenant compte notamment de l'évolution prévisible de leurs revenus professionnels</p> <p>Législation applicable en matière de l'eau, de police de la pêche et des milieux aquatiques</p> <p>Procédures applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement et en matière de déchets</p> <p>Sécurité juridique des cotisants dans leurs relations avec les organismes de recouvrement des cotisations et des contributions sociales</p> <p>Régime des groupements d'intérêt public</p> <p>Taux fixe de compétence en dernier ressort des conseils de prud'hommes</p> <p>Règles de gestion des laboratoires publics</p> <p>Règles comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux</p> <p>Fonctionnement des juridictions financières</p> <p>Prolongation du délai d'habilitation pour transposition des directives relatives aux marchés publics</p> <p>Procédures de consultation du Conseil supérieur de la fonction publique de l'État et des comités techniques paritaires</p> <p>Sécurité sociale</p> <p>Action sociale</p> <p>Santé</p> <p>Droit de la consommation et de la concurrence</p> <p>Modification du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique</p>
9 mois	<p>1^{er}</p> <p>1° à 6° du I de l'article 3</p> <p>4</p> <p>5</p> <p>8</p>	<p>Accès aux documents administratifs</p> <p>Développement de l'administration électronique</p> <p>Droit de la filiation</p> <p>Fonctionnement des tribunaux de l'incapacité</p> <p>Mesures de simplification du droit funéraire, du droit relatif aux associations, aux compétences des maires d'Alsace-Moselle, à l'exercice de certaines professions réglementées, à la protection des mineurs accueillis temporairement hors du domicile parental et à la prestation de serment de certains professionnels</p>
	<p>14</p> <p>16</p> <p>22</p> <p>24</p> <p>25</p> <p>26</p> <p>28</p> <p>31</p> <p>32</p> <p>1°, 3° à 6° de</p>	<p>Procédures de conventionnement des logements ayant bénéficié d'une aide de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat</p> <p>Droit forestier</p> <p>Tâches des juges d'instance</p> <p>Régime de la production cinématographique et audiovisuelle</p> <p>Régime d'assurance construction</p> <p>Procédures de diagnostics sanitaires des logements</p> <p>Profession des géomètres-experts</p> <p>Régimes applicables à l'activité vitivinicole et aux produits bénéficiant d'une appellation d'origine</p> <p>Procédures dans le domaine agricole et de la pêche</p> <p>Régime social dans l'agriculture</p>

<i>Délai</i>	<i>Article</i>	<i>Objet</i>
	l'article 33	
	37	Obligations à la charge des organismes prestataires d'actions de formation
	39	Possibilité d'audience à huis clos dans les juridictions administratives et visioconférence dans les juridictions administratives outre-mer
	43	Procédures de classement et de déclasserment dans le domaine de la voirie routière et ferroviaire et des procédures d'élaboration et de révision des schémas de service collectifs

Le présent article prévoit à la fois un délai d'habilitation de vingt-quatre mois pour la réalisation du code des transports, ce qui, comme l'a déjà indiqué votre rapporteur constitue un délai excessif. De manière plus générale, il conviendrait de prévoir un délai plus court de six mois, qui deviendrait le délai de droit commun. En effet, les investigations menées par le rapporteur montrent que nombre des dispositions que le Gouvernement souhaite prendre par ordonnance sont dans un état de préparation avancée, qui ne justifie en aucun cas un délai de neuf mois.

Il conviendrait ainsi de ne retenir que quatre délais :

- de six mois, pour la plupart des ordonnances ;
- de neuf mois pour celles qui demandent une concertation plus importante ;
- de douze mois pour celles qui exigent un travail plus approfondi de réorganisation législative, telles que les ordonnances sur les autorisations de travaux (article 13), les GIP (article 38) ou encore les enquêtes publiques (article 42) ;
- et, enfin, de dix-huit mois pour les ordonnances de codification.

En conséquence, la Commission a *adopté* un amendement du rapporteur réduisant les délais dans lesquels les ordonnances devaient être prises (**amendement n° 44**), ainsi qu'un amendement de coordination et un amendement rédactionnel du même auteur (**amendements n^{os} 45 et 46**), puis elle a *adopté* l'article 61 ainsi modifié.

Titre

La Commission a été saisie d'un amendement du rapporteur simplifiant le titre du projet de loi. M. Jérôme Lambert ayant regretté que cette nouvelle formulation occulte le fait qu'il s'agissait d'un projet de loi d'habilitation, le rapporteur a expliqué que le texte ne contenait pas seulement des mesures de cette nature, mais aussi des mesures d'application directe et de ratification d'ordonnances. En conséquence, la Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 47**).

*

* *

La Commission a ensuite adopté l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi (n° 1504) habilitant le Gouvernement à simplifier le droit, modifié par les amendements figurant au tableau comparatif.

N°1635 – Rapport de M. Etienne Blanc sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier le droit. Par ordonnances