

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

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

# Compte rendu

## **Mission d'information commune sur l'application de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques**

– Examen du rapport d'étape .....	2
– Présences en réunion .....	30

Mardi

22 mars 2016

Séance de 16 heures 30

Compte rendu n° 7

**SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016**

**Présidence de  
M. Richard Ferrand,  
Président-rapporteur**



*La mission d'information examine le rapport d'étape élaboré par le président-rapporteur et les anciens rapporteurs thématiques de la loi.*

**M. Richard Ferrand, président-rapporteur.** Près de six mois après la création de cette mission d'information commune et sept mois après la promulgation de la loi, il m'est apparu opportun que nous élaborions un rapport d'étape faisant le point sur le travail très important réalisé, notamment par nos anciens rapporteurs thématiques sur certains éléments clés de la loi du 6 août 2015.

Je ne vais pas revenir sur les raisons qui m'ont conduit à proposer la création de notre mission d'information, j'ai eu l'occasion de les répéter à chaque ministre qui est venu devant nous et je m'en explique longuement dans l'introduction du projet de rapport.

En ce qui concerne la méthode de travail que nous avons retenue lors de notre réunion constitutive, je rappellerais que nous avons confié aux anciens rapporteurs thématiques le soin de « défricher » le terrain en procédant, chacun de leur côté, aux auditions qu'ils jugeraient utiles, celles-ci étant naturellement ouvertes à l'ensemble des membres de la mission d'information qui ont été dûment informés de leur calendrier. Je salue à cette occasion la présence assidue de notre collègue Gilles Lurton, notamment pour les auditions organisées par Cécile Untermaier.

C'est ainsi que nos anciens rapporteurs thématiques ont pu, dans le cadre d'auditions ou de tables rondes, recueillir les observations d'une cinquantaine d'interlocuteurs, qu'il s'agisse de responsables d'administrations centrales, de représentants d'instances ou d'organisations professionnelles, de représentants des partenaires sociaux ou de responsables d'entreprises.

Parallèlement, la mission d'information a organisé plusieurs auditions publiques. C'est dans ce cadre qu'elle a entendu, à ce stade, quatre membres du Gouvernement ainsi que le président et la rapporteure générale de l'Autorité de la concurrence.

Les informations recueillies au cours de ces auditions m'ont conduit à saisir le Premier ministre et les ministres concernés d'un certain nombre d'observations sur des points précis. Nous aurons l'occasion d'en préciser la nature au cours de notre discussion. Le fait qu'il ait été tenu compte de certaines de ces remarques suffit à justifier a posteriori la démarche entreprise par notre Assemblée. Ces courriers seront publiés en annexe du rapport.

Pour nous permettre de travailler, une méthodologie a été mise en place après des échanges avec le Premier ministre. Cela ne s'est pas fait sans une certaine frilosité de la part de nos interlocuteurs ou de certains d'entre eux. Il a été décidé que la transmission des projets de décrets ou d'ordonnances serait centralisée par le cabinet du Premier ministre. Depuis lors, ces documents m'ont été, pour la grande majorité d'entre eux, effectivement transmis au rythme des arbitrages rendus en réunions interministérielles et je les ai immédiatement diffusés à l'ensemble des membres de la mission.

Cette procédure a incontestablement permis à la mission d'information de travailler efficacement. Néanmoins, je reste convaincu qu'il aurait été préférable que cette transmission intervienne plus tôt, au moment par exemple où les projets sont soumis pour consultation aux différentes instances compétentes, aux professionnels ou partenaires concernés et qu'elle soit réitérée au moment de la saisine effective du Conseil d'État, ce qui n'a pas toujours été le cas.

Mais nous innovons. Nous avons créé des procédures dont d'autres pourront profiter dans l'avenir.

Le présent rapport constitue une première étape. Outre un premier état des lieux chiffré de l'application de la loi, il comporte des développements sur cinq ensembles de dispositions de celle-ci qui ont fait l'objet d'un examen particulièrement : l'ouverture des transports de voyageurs par autocar, la réforme des professions réglementées, les dispositions relatives aux entreprises publiques, le travail du dimanche et en soirée, la réforme de la procédure prud'homale. Dans une dernière partie, le rapport commente également, le cas échéant, la mise en œuvre des autres dispositions de la loi.

Quelques mots rapides concernant l'état des lieux chiffré de l'application de la loi. Vous trouverez tous les éléments précis dans la première partie du rapport.

Contrairement à ce que l'on pourrait penser de prime abord, l'approche quantitative de l'application d'une loi est un exercice qui n'est pas exempt de difficultés :

En premier lieu, il convient de distinguer le nombre de dispositions de la loi qui prévoient explicitement des mesures d'application du nombre de celles qui n'en prévoient pas expressément mais qui en requièrent effectivement in fine pour produire des effets juridiques. Par exemple, huit décrets devraient être publiés en application de l'article 67 de la loi, relatif aux conditions de création et de constitution des sociétés d'exercice libéral et des sociétés de participations financières de professions libérales, alors qu'il n'y est fait mention d'aucune mesure réglementaire.

En deuxième lieu, il convient de distinguer le nombre de dispositions de la loi qui prévoient des mesures d'application, du nombre d'ordonnances, de décrets ou d'arrêtés à publier. Certains textes sont en effet publiés en application de plusieurs dispositions législatives.

En troisième et dernier lieu, des textes réglementaires ou des ordonnances publiés conformément aux dispositions de la loi peuvent eux-mêmes prévoir des mesures d'application. Ces mesures d'application de second niveau ne sont pas intégrées dans ce premier bilan chiffré et le calcul du taux d'application de la loi. Toutefois, il faut garder à l'esprit qu'elles sont tout autant nécessaires que les premières pour que la loi puisse s'appliquer.

Venons-en aux données chiffrées globales.

Après la décision du Conseil constitutionnel, la loi promulguée compte 290 articles, parmi lesquels 183 (63 %) sont directement applicables dans l'intégralité de leurs dispositions et 83 nécessitent des précisions réglementaires pour 163 de leurs dispositions. En outre, 17 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnances et 7 prévoient de manière exclusive la remise d'un rapport au Parlement.

À ce stade, 48 décrets ont été publiés, précisant 84 dispositions de la loi. Par ailleurs, les arrêtés publiés ont rendu applicables huit autres dispositions de la loi. Au total, sur les 166 dispositions qui nécessitaient des mesures réglementaires, 93 sont désormais applicables, soit un taux de 57,7 %.

Le rapport comporte un tableau précisant le taux d'application par chapitre et titre de la loi. Je vous y renvoie pour plus de détails.

Il s'agit certes d'un taux satisfaisant, mais qui contraste, il convient de le constater avec l'objectif initial du Gouvernement de publier 80 % des décrets prévus avant la fin de l'année 2015.

Le Gouvernement a sans doute péché par excès d'optimisme, mais cet objectif ambitieux même non atteint témoigne de sa volonté de permettre une mise en œuvre rapide de la loi.

Lors d'une présentation de l'état d'application de la loi aux anciens membres des commissions spéciales chargées de l'examen du projet de loi le 1<sup>er</sup> mars 2016, le ministre de l'économie a précisé qu'il restait 40 décrets à prendre, dont 30 étaient en cours d'examen au Conseil d'État et devaient être publiés avant la fin du mois de mars.

Pour ce qui est des ordonnances, six ont été publiées en application de la loi. Illustration de la remarque que je faisais précédemment, quatorze dispositions de ces six ordonnances prévoient des précisions réglementaires par décret et une disposition renvoie à un arrêté. Au cours de la même réunion à Bercy, le ministre de l'économie a annoncé qu'il restait 20 ordonnances à publier, dont huit ont déjà été transmis au Conseil d'État.

S'agissant des rapports prévus par la loi, aucun des dix que le Gouvernement devait remettre au Parlement ne lui est parvenu, alors que 7 auraient dû pourtant être remis avant le 7 février 2016. Cette situation n'est évidemment pas acceptable, certains étant attendus avec une certaine impatience, à l'instar du rapport dans lequel le Gouvernement doit présenter des mesures concrètes visant à renforcer la concurrence dans le secteur de la grande distribution en facilitant les changements d'enseignes ou du rapport prévu sur la création de plateformes de cotations régionales ou de bourses régionales dans chaque métropole régionale et outre-mer.

Au total, en tenant compte du nombre d'articles directement applicables (183), du nombre de ceux rendus intégralement applicables par la publication de textes réglementaires ou d'ordonnances, ce sont désormais 232 articles de la loi qui sont intégralement applicables, soit 80 % de ceux-ci.

Puisque personne ne souhaite intervenir à ce stade, la parole est à Gilles Savary pour la partie relative à l'ouverture des transports de voyageurs par autocar.

**M. Gilles Savary.** La partie du rapport relative à l'ouverture du transport régulier interurbain par autocar est, en ce qui me concerne, la première à être « aboutie ». Une analyse des dispositions relatives au permis de conduire viendra ultérieurement. S'agissant des autocars, nous avons constaté une mise en œuvre extrêmement rapide, et qui n'est pas encore stabilisée. La montée en puissance actuelle constitue des prises de position sur le marché, avec des signaux-prix qui ne sont pas significatifs de ce que sera le marché une fois stabilisé.

Avant l'entrée en vigueur de la loi, il n'y avait guère que quelques dessertes intérieures dans le cadre du cabotage, par exemple de Vintimille à Marseille et de Genève à Bordeaux. Depuis lors, 148 lignes ont été ouvertes. L'opérateur qui en a ouvert le plus grand nombre est Ouibus – c'est-à-dire la SNCF – avec 32 % des lignes ouvertes. Ensuite viennent FlixBus, société allemande, 19 % des lignes ; puis Isilines-Eurolines, deux filiales de Transdev, la seconde étant un opérateur international, Megabus qui est une société britannique, et enfin Starshipper qui est un réseau de PME.

Il y a ainsi plusieurs modèles économiques, qui ne sont ni homogènes, ni équivalents.

Autre élément notable : environ 120 déclarations ont été faites à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER), en vue de l'ouverture de liaisons de 100 kilomètres ou moins.

Les 148 lignes ouvertes, les « lignes Macron », représentent 689 liaisons distinctes entre deux villes françaises. On passe de 689 à 1 038 liaisons au total si l'on y ajoute les dessertes des lignes internationales.

À ce jour, s'agissant des déclarations préalables à l'ouverture de liaisons de 100 kilomètres ou moins, 24 saisines ont été formulées par les régions auprès de l'ARAFER, pour le motif de concurrence au service public existant. L'ARAFER a rendu quatre avis : deux positifs et deux négatifs. On peut donc dire que la régulation s'engage et fonctionne.

Entre le 8 août et le 31 décembre 2015, les opérateurs ont transporté 770 400 voyageurs, sur 22 millions de kilomètres, pour un chiffre d'affaires global de 9,3 millions d'euros. Le taux moyen d'occupation des autocars n'est que de 32 %, avec de fortes disparités. Environ 1 000 emplois ont été créés.

On peut observer que 4 % des liaisons font plus de 750 kilomètres et 38 % font moins de 250 kilomètres : l'essentiel des nouvelles liaisons correspond donc à des distances comprises entre 250 et 750 kilomètres, ce qui les situe exactement dans le champ concurrentiel des trains à grande vitesse ou des trains grandes lignes.

Sur 197 liaisons, il y a une concurrence entre opérateurs d'autocars puisqu'au moins deux opérateurs sont présents.

Les dix liaisons les plus fréquentées relient toutes Paris à une autre ville : Lille-Paris, Lyon-Paris, Rouen-Paris... On retrouve donc, par le libre jeu du marché, un schéma en étoile. Mais celui-ci ne sera peut-être pas durable.

Au cours des auditions que j'ai organisées, les opérateurs nous ont signalé le besoin pressant de règles sur les gares routières. En la matière, on peut dire que le service a précédé les arrêts, et les situations sont très disparates. Il y a encore un certain nombre d'arrêts sur la chaussée, par manque d'organisation. Certains opérateurs avaient déjà leurs propres gares routières, d'autres – la SNCF – ont la possibilité de créer des gares routières sur leurs emprises. Certaines gares routières sont publiques, notamment celles des départements. D'autres sont privées, comme celle d'Eurolines. Il y a également des « arrêts routiers », infrastructures beaucoup moins matérialisées.

À l'issue des consultations menées par le ministère, l'ordonnance prévue a été publiée. Cette ordonnance est très importante : elle définit les gares routières, elle institue leur régulation, avec un régime de déclaration à l'ARAFER, l'obligation que chaque gare fasse l'objet d'une comptabilité propre, l'exigence de règles d'accès équitables, ce qui implique à la fois le libre accès des opérateurs aux gares et la publicité des tarifs des services. Toute gare routière, qu'elle soit publique ou privée, devra être ouverte à tous les opérateurs. Le propriétaire de chaque gare devra édicter des règles d'accès et de tarification, sous le contrôle de l'ARAFER. Il est probable que l'ARAFER, dans quelques années, sera en mesure de définir de plus en plus clairement ce qu'est un « tarif acceptable » pour ce type d'infrastructure.

Plusieurs textes réglementaires d'application sont encore attendus, qu'il s'agisse de l'*open data* pour les transports ou de l'obligation d'équiper les autocars d'un dispositif d'éthylotest anti-démarrage.

Un tel dispositif obligatoire existe déjà pour les poids-lourds, et la plupart des autocars qui ont été achetés pour l'ouverture des lignes sont des véhicules neufs, peu polluants et dotés de ce dispositif. Mais il y a un énorme problème : celui de l'accessibilité des autocars pour les personnes à mobilité réduite, y compris sur des autocars neufs qui ne sont pas adaptés pour cela. L'obligation d'accessibilité, qui a été définie par décret, place les opérateurs dans l'illégalité, mais ceux-ci sont dans l'impossibilité économique de remplacer leurs véhicules dès à présent.

Le « paysage » du secteur de l'autocar est donc intéressant, mais en ce qui concerne l'impact exact de cette libéralisation sur la mobilité, il s'agit plus d'intuitions à ce stade que de mesures réelles. Les autocars ont probablement ouvert une nouvelle gamme de transports collectifs, en captant une clientèle qui semble plus venir de la route que du train. Il ne sera possible de vérifier cela que lorsque les prix des billets d'autocar auront augmenté, car pour l'instant il y a un véritable *dumping* sur ces prix. Les opérateurs eux-mêmes s'en plaignent. Il y a probablement des « effets d'envergure » qui distordent la concurrence en faveur de certains groupes, notamment pour Ouibus, mais qu'on ne sait pas mesurer. Quant à FlixBus, son modèle économique est très particulier : c'est une marque, mais qui sous-traite à de petites entreprises, et donc peut proposer des prix très bas mais fait peser les risques sur ces entreprises, ce qui crée des inquiétudes pour celles-ci. À l'opposé, Starshipper, qui ressemble plus à une *holding*, mutualise le risque entre des PME.

On constate déjà, par ailleurs, les premières fermetures de liaisons, voire de lignes, lorsqu'elles ne s'avèrent pas rentables.

Il n'est pas certain que ce qui s'est passé en Allemagne se reproduise en France, s'agissant de l'évolution du transport ferroviaire par rapport au transport routier. En Allemagne, le développement du transport par autocar a été rapide et on a constaté une fragilisation des liaisons ferroviaires. Mais, les liaisons par train y sont plus lentes qu'en France et, par conséquent, l'avantage-temps du train n'est pas décisif par rapport à l'autocar. En France, l'autocar et le train semblent s'adresser à deux clientèles différentes : pour un trajet Marseille-Paris, le prix sera beaucoup moins élevé en autocar, mais le temps de trajet sera d'au moins quatre heures plus long qu'en train.

Au total, le bilan de ces dispositions de la loi est assez satisfaisant, même si l'ARAFER doit encore « se roder », le modèle économique doit se stabiliser, et il manque encore plusieurs textes réglementaires d'application.

**Mme Bernadette Laclais.** Je souhaite exprimer un doute que je ne ressentais pas au moment du vote de la loi. La chute vertigineuse du transport ferroviaire de marchandises s'est produite quand la SNCF est devenue le premier transporteur routier de marchandises. La situation n'est peut-être pas comparable avec celle du transport de voyageurs, mais je serai très attentive aux conséquences du développement de l'autocar sur la desserte ferroviaire. Dans certains territoires, il peut y avoir une réelle concurrence avec le train là où il n'y a pas de ligne à grande vitesse.

**M. Gilles Savary.** Vos observations sont intéressantes. Toutefois, corrélation n'est pas causalité. La SNCF a développé son activité de transport de fret sur route parce que, si

elle ne l'avait pas fait, d'autres l'auraient fait et elle aurait perdu des clients. Ce n'est pas la SNCF qui est la cause du prix très bas du transport routier de marchandises : c'est l'usure de notre infrastructure ferroviaire et la différence entre productivité du ferroviaire et la productivité du routier, les salaires du secteur routier étant très inférieurs. Je ne pense pas que c'est la SNCF qui a fragilisé le transport ferroviaire de marchandises. En ce qui concerne la concurrence éventuelle entre train et car, il est effectivement possible que des services privés d'autocar de bonne qualité posent problème pour le maintien de services publics de mauvaise qualité !

**M. Gilles Lurton.** Vous avez eu la gentillesse, monsieur le président, de signaler le fait que j'ai assisté à de nombreuses auditions. C'est vrai que les travaux de cette mission d'information m'ont passionné car ils m'ont permis d'avoir une vue d'ensemble sur cette loi.

Je partage l'inquiétude de Bernadette Laclais. Je considère que nous n'avons pas encore de recul suffisant. Pendant les auditions j'ai posé les mêmes questions que celles abordées aujourd'hui par Gilles Savary, notamment pour souligner le regroupement préoccupant des principales lignes au sein de grands groupes, qu'il s'agisse de la SNCF, de Transdev ou de sociétés étrangères, aux dépens du développement des PME. Je considère que les tarifs très bas des autocars mettent vraiment ceux-ci en concurrence avec le train. Par ailleurs, je doute que ces entreprises puissent maintenir des prix aussi bas pendant longtemps...

**M. Gilles Savary.** Effectivement !

**M. Gilles Lurton.** Aujourd'hui le consommateur y trouve son compte, mais qu'en sera-t-il plus tard ? L'Autorité de la concurrence admet qu'il faut observer ces évolutions attentivement.

**M. Patrick Hetzel.** Je voudrais rappeler un point qui a déjà été abordé pendant l'audition de M. Emmanuel Macron : la « cannibalisation » par rapport au transport ferroviaire. Il ne s'agit pas de polémiquer : le développement des nouvelles lignes d'autocar contribue clairement au développement d'un nouveau marché, comme le montre l'étude publiée par France Stratégie. Mais quels seront les effets à moyen et long terme sur le secteur ferroviaire ? Il est aujourd'hui difficile d'avoir des données, on est dans la prospective, mais il faut une vigilance particulière. L'objectif est bien que nos concitoyens puissent davantage circuler, mais pas en créant une concurrence directe avec le ferroviaire.

**M. le président-rapporteur.** Vous avez raison de rappeler que l'objectif initial de la démarche était bien d'accroître la mobilité.

**M. Gilles Savary.** Vos interrogations sont justifiées. Puisque je mène également une mission d'information sur l'application de la loi du 4 août 2014 de réforme ferroviaire, je mesure la situation préoccupante du système ferroviaire, dû notamment au maintien de lignes « exténuées » mais érigées en totems, et d'une politique d'investissements qui n'amène pas à mettre l'argent là où il serait le plus utile. Les régions sont certes très attachées au ferroviaire, mais elles ont déjà largement commencé à développer l'utilisation de l'autocar : aujourd'hui 23 % du trafic TER est réalisé en autocar. Il manque une vision stratégique sur le *mix* de mobilité optimal entre train et car pour rendre le meilleur service au plus faible prix au plus grand nombre.

**M. le président-rapporteur.** La parole est à Cécile Untermaier pour la partie relative aux professions réglementées.

**Mme Cécile Untermaier.** À titre liminaire, je souhaite faire part de ma satisfaction quant à l'objet même de cette mission d'information. Comme le président-rapporteur l'a souligné, il n'est pas anormal que le Parlement s'intéresse aux mesures d'application de la loi qu'il a votée. Aussi est-il naturel que se poursuive dans la phase de mise en œuvre de la loi la logique de co-construction qui a présidé à son établissement. Je me réjouis d'ailleurs que le Gouvernement ait repris dans les textes réglementaires des propositions que nous avons formulées, en particulier sur la partie dont je suis chargée du suivi, c'est-à-dire celle relative à certaines professions réglementées. Je dois néanmoins préciser que toutes nos recommandations n'ont pas été retenues, comme vous le constaterez en lisant le rapport d'étape.

Conformément à la méthode qui a été rappelée, je viens rendre compte de l'application des dispositions de cette partie.

Rappelons avant toute chose que la réflexion qui a guidé cette réforme a été alimentée par de nombreux travaux, menés à la fois par l'administration, par des parlementaires et par l'Autorité de la concurrence.

La loi a rénové le cadre juridique applicable à certaines professions réglementées pour répondre à trois nécessités.

Premièrement, la détermination d'une méthode objective pour fixer les tarifs des commissaires-priseurs judiciaires, des greffiers des tribunaux de commerce, des huissiers de justice, des notaires et des administrateurs et mandataires judiciaires.

Deuxièmement, l'ouverture de l'accès à ces professions, ainsi qu'à la profession d'avocat au Conseil d'État et à la Cour de cassation.

Troisièmement, le développement de sociétés interprofessionnelles, propres à élargir la gamme de services proposée à nos concitoyens.

Outre les auditions publiques du ministre de l'économie, de la garde des sceaux et du président de l'Autorité de la concurrence, au cours desquelles le sujet des professions réglementées a été largement abordé, j'ai mené dix-neuf auditions. Je tiens d'ailleurs à remercier chaleureusement les membres de la mission qui ont assisté à ces réunions et, en particulier, notre collègue Gilles Lurton.

Ces auditions ont permis de recueillir les observations à la fois des instances professionnelles, des organisations syndicales, de l'administration et de l'Autorité de la concurrence. Elles ont nourri certaines des préconisations que nous avons soumises au Gouvernement.

Une réforme de cette importance et revêtant un caractère inédit, tant qu'elle n'a pas été totalement mise en œuvre, est inévitablement source d'incertitude. J'ai pu constater la volonté des professionnels à ce que les mesures d'application soient prises dans les meilleurs délais. À cet égard, on peut regretter le caractère tardif de la publication de certains textes par rapport à un échéancier prévisionnel sans doute trop ambitieux au regard de la tâche immense à accomplir. Il convient d'ailleurs de souligner l'ampleur du travail réalisé par les administrations des ministères de l'économie et de la justice.

À ce stade, six décrets, quatre arrêtés et une ordonnance ont été publiés en application de cette partie de la loi.

Ces textes, concernent principalement les volets relatifs aux tarifs des professions et à la liberté d'installation de certaines d'entre elles. Les mesures réglementaires et les ordonnances relatives à l'interprofessionnalité et à l'assouplissement des conditions de détention de capital des sociétés sont encore en attente d'être publiées.

S'agissant du volet tarifaire, le nouveau schéma repose sur un principe et une exception.

En principe, les tarifs réglementés des prestations permettent au professionnel de couvrir les coûts pertinents du service rendu et de dégager une rémunération raisonnable. Par dérogation, certaines prestations peuvent donner lieu à des tarifs qui ne sont pas fixés selon ce principe de manière à permettre une péréquation applicable à l'ensemble des prestations servies.

Outre cette péréquation entre prestations, la loi prévoit une péréquation également entre les professionnels de manière à garantir un maillage territorial satisfaisant. Le législateur a prévu la création d'un fonds de péréquation à cette fin. Ce fonds a plus généralement pour objet de faciliter l'accès du plus grand nombre au droit.

Pour appliquer ces règles, la loi renvoie au pouvoir réglementaire le soin de préciser, par décret, la méthode de fixation des tarifs et les modalités d'organisation du fonds. Pour chaque profession concernée, un arrêté doit décliner cette méthode et fixer le tarif de chaque acte.

Le 28 février dernier ont été publiés le décret en question et les quatre arrêtés relatifs aux tarifs des officiers publics et ministériels. Ces arrêtés entraîneront une baisse globale de 5 % des tarifs des greffiers des tribunaux de commerce et de 2,5 % des tarifs des huissiers de justice et des notaires. Doivent encore être publiés les arrêtés relatifs aux tarifs des administrateurs et mandataires judiciaires.

On peut regretter que l'ensemble de ces textes ne soit pas intervenu plus tôt, mais il faut bien admettre que la nécessité de prendre en compte des exigences à la fois juridiques et techniques interdisait une publication hâtive. Aussi ce décret a-t-il fait l'objet d'intenses discussions, auxquelles la mission elle-même a participé. Elle a formulé des préconisations qui ont été retenues pour certaines d'entre elles.

Pour illustrer ses travaux, il me faut entrer dans le détail du décret sur trois sujets.

Premièrement, la méthode de fixation des tarifs a été modifiée dans sa définition et va être retardée dans son application. Pour ce qui est de sa définition, les notions de coûts pertinents et de rémunération raisonnable sont, dans le décret publié, appréhendées au niveau de chaque prestation, c'est-à-dire acte par acte. À l'inverse, les deux premiers projets de décret dont la mission a été destinataire définissaient ces notions par référence à un professionnel moyen, pour chacune des professions concernées. En découlait une méthode globale de fixation des tarifs qui aurait été déclinée dans les arrêtés. Cette architecture n'a finalement pas été retenue. Le décret revient à ce qui semble plus conforme aux exigences de la loi, c'est-à-dire à une orientation des tarifs sur les coûts de chaque prestation, avec, par dérogation, un système de péréquation.

Pour ce qui est de l'application de la méthode, le Gouvernement a été forcé de la retarder à partir du moment où le choix d'une approche par acte a été retenu. Ce système nécessite en effet un certain nombre d'informations comptables sur les offices indisponibles à ce jour. Voilà pourquoi le décret prévoit que les arrêtés fixent les tarifs, pour une période transitoire de deux ans au maximum, sur la base de l'ancienne grille tarifaire, sans qu'il soit tenu compte de la méthode par acte. Durant cette période transitoire, les offices devront se doter de systèmes de comptabilité analytique de manière à ce que le Gouvernement puisse disposer de données qui l'autoriseront à fixer les tarifs selon la méthode que je viens de présenter.

Le deuxième point que je souhaite aborder traite du plafonnement de la somme des émoluments perçus par le notaire au titre des mutations d'un bien ou d'un droit immobilier à 10 % de la valeur du bien ou du droit. Cette mesure d'application n'était pas rendue nécessaire par la loi. Il s'agit d'une initiative du Gouvernement, par laquelle il a entendu favoriser la mobilité foncière en empêchant que la vente de certains biens immobiliers de faible valeur implique pour l'acquéreur de payer des émoluments aux notaires d'un montant représentant une part trop importante de la valeur du bien lui-même. À titre d'exemple, l'achat d'une parcelle d'une valeur de 5 000 euros pouvait donner lieu à un émolument de près de 1 000 euros, soit environ 20 % de la valeur de la parcelle. Bien des transactions ne se font pas du fait de cette situation.

Je comprends l'objectif sous-jacent à l'introduction de cette mesure que poursuit le Gouvernement. Toutefois, de nombreux notaires officiant dans des territoires ruraux m'ont sollicitée, ainsi que votre président-rapporteur, sur cette question. Il faut noter que ce sont ces offices qui réalisent le plus de type d'actes en proportion de leur activité. Le président-rapporteur et moi nous étions d'ailleurs inquiétés des effets de ce plafonnement auprès de la garde des sceaux, lors de son audition du 12 janvier 2016.

Dans un courrier adressé au Premier ministre, nous avons conjointement proposé que cet écrêtement soit conditionné à l'instauration d'un émolument fixe minimum au titre de ces actes et de la mise en place rapide du fonds de péréquation. Le principe de l'émolument fixe minimum a été retenu par le décret et l'arrêté tarifaire qui le fixent à 90 euros. Ce montant me paraît toutefois trop faible et je plaide pour qu'il soit augmenté. Plus généralement, il conviendra d'évaluer rapidement les effets de ce plafonnement sur les offices, notamment grâce aux nouvelles obligations de transmission d'informations. Le ministre de l'économie a souhaité que lui soient signalés d'éventuels cas concrets de déstabilisation importante de certains offices pour modifier, au besoin, le dispositif et nous serons vigilants sur ce point.

Par ailleurs, je pense qu'on ne saurait aborder la question du plafonnement des émoluments des professionnels sur ces transactions sans engager une réflexion sur les droits d'enregistrement.

Enfin, et c'est mon dernier point s'agissant du système tarifaire, il est nécessaire que le fonds interprofessionnel de péréquation soit opérationnel au plus vite. Le décret précise les règles d'organisation et de fonctionnement du fonds. Il devrait financer, d'une part, des aides à l'installation et au maintien des professionnels et d'autre part, des dispositifs favorisant l'accès au droit du plus grand nombre, comme l'aide juridictionnelle. En l'état, le fonds ne peut pas distribuer les aides prévues, puisque le problème de son financement n'est pas résolu.

Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 5 août 2015, a en effet censuré une contribution qui devait le financer, le législateur n'ayant pas fixé son assiette avec

suffisamment de précision. Cette contribution était assise sur la valeur de tout bien ou sur le montant de tout droit, supérieur à un seuil de 300 000 euros, pour lequel un tarif était fixé proportionnellement à cette valeur ou à ce droit. Étaient redevables de cette contribution les officiers publics ou ministériels et les personnes exerçant l'activité de mandataire ou d'administrateur judiciaire. Étaient également redevables de la contribution les avocats au titre de certains actes.

Ce dispositif avait l'avantage de mettre à contribution, de façon transparente, les professionnels qui réalisent les actes les plus rémunérateurs, pour assurer la viabilité économique des offices multipliant les actes peu rentables. Je souhaite que l'on puisse réintroduire un mécanisme similaire au lieu de la taxe sur le chiffre d'affaires qui est actuellement envisagée. Dans cette perspective, le ministre s'est engagé à mettre en place un groupe de travail pour tenter de trouver une solution alternative. Je souhaite que nous soyons impliqués fortement dans cette réflexion.

J'en viens maintenant au sujet de l'accès à certaines professions d'officiers publics ou ministériels.

S'agissant des commissaires-priseurs judiciaires, des huissiers de justice et des notaires, le décret fixant les critères au regard desquels l'Autorité de la concurrence établit la carte des zones de libre installation a été publié le 28 février 2016. L'Autorité de la concurrence a donc pu procéder à un appel à contribution des acteurs concernés par la réforme en vue de l'élaboration de la carte. Ceux-ci ont jusqu'au 31 mars 2016 pour faire parvenir leurs remarques. L'Autorité s'est fixé pour objectif de proposer une carte aux ministres de l'économie et de la justice au mois de mai 2016.

D'ici là, un décret relatif aux conditions de nomination des candidats à l'installation doit paraître. Les projets de décret que nous avons reçus laissent penser que sera retenu un système de classement des candidatures par ordre chronologique d'enregistrement, c'est-à-dire par horodatage.

Au sujet des conditions d'aptitude à ces professions, là encore, une proposition de la mission d'information semble avoir été retenue par le Gouvernement. La mission a en effet préconisé de supprimer l'obligation qui incombait aux candidats déjà diplômés notaires de suivre une formation d'une douzaine de jours sur la gestion d'un office pour être nommés notaires.

Dans les faits, le maintien de cette formation de très courte durée, organisée par les instances professionnelles, aurait constitué un blocage pour accéder à la profession. Le nombre de places offertes aux sessions de cette formation risquait d'être insuffisant au regard de la demande. Aussi, le dernier projet de décret supprime cette obligation et intègre dans les cursus de formation initiale des modules relatifs à la gestion des offices. Ce qui était une condition à remplir en plus de la condition d'obtention du diplôme est désormais intégrée à celle-ci.

Pour ce qui est de la profession d'avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, le décret relatif aux conditions de nomination n'est pas encore publié. Je ne suis pas satisfaite du projet de décret tel qu'il nous a été transmis. En effet, à l'inverse des professions précédemment citées, les candidatures ne seraient pas classées par ordre chronologique d'enregistrement, mais par ordre de préférence d'une commission composée notamment d'un conseiller d'État, d'un conseiller à la Cour de cassation et d'un avocat au Conseil d'État et à

la Cour de cassation. La présidence serait au surplus assurée alternativement par le conseiller d'État et le conseiller à la Cour de cassation. Je redoute que ce système aboutisse à une approche restrictive de l'accès à cette profession. Je propose que l'on adopte la procédure d'horodatage qui aura cours pour les notaires, les huissiers de justice et les commissaires-priseurs judiciaires.

Monsieur le président-rapporteur, mes chers collègues, même si des textes importants ont été pris, moins de la moitié du chemin est parcouru en termes des mesures d'application. Le travail de la mission, qui s'est révélé utile, va donc se poursuivre.

**M. le président-rapporteur.** Merci chère collègue. C'est sur ce chapitre que les chantiers entamés doivent être avancés. Plusieurs points qu'a évoqués notre collègue sont à souligner, car c'est sur ce chapitre de la loi que nous avons quelques points d'insatisfaction avec les mesures d'application de la loi.

Le premier de ces points concerne le fonds interprofessionnel de l'accès au droit et à la justice. Certes, le Conseil constitutionnel a rendu sa décision et il ne s'agit pas de la discuter. Toutefois, nous avons proposé que la loi de finances soit l'occasion de réintroduire le mécanisme de financement initialement envisagé. Manifestement, les services du ministère de l'économie ont à l'esprit une autre solution de financement. Notons que le Conseil constitutionnel n'a pas censuré le principe même du fonds. Il nous faut donc rester attachés à cette proposition et continuer à batailler, amicalement, pour convaincre le Gouvernement.

Mon deuxième point concerne la disposition du décret selon laquelle la somme des émoluments perçus au titre de la mutation d'un bien ou d'un droit immobilier ne puisse pas excéder 10 % de la valeur du bien ou du droit. J'ai eu l'occasion, avec Cécile Untermaier, d'attirer l'attention sur cette question du ministre de l'économie, de la garde des sceaux et du président Lasserre. L'argument qui nous a été présenté était le suivant : l'effet volume qui va naître de la baisse du tarif va venir compenser l'effet-prix. Nous avons toujours marqué un certain scepticisme quant à cette explication, renforcé par les remontées de terrain qui nous parviennent. Lorsque les petits actes représentent parfois 40 % de l'activité de certaines études, il est évident que la perte de rémunération est trop importante. Cela étant, il est vrai que le fait que les émoluments dus au titre de ces prestations peuvent représenter parfois plus de 20 % de la valeur du bien lui-même décourage un certain nombre de transactions. Il ne s'agit donc pas d'être manichéen. Il faut peut-être constater que le modèle économique de certains offices pourrait être atteint par un changement peut-être trop brutal et qu'en même temps, il y a une nécessité de faciliter la mobilité foncière. Donc, sur ce sujet, nous avons agi avec Cécile Untermaier, pour que certains notaires soient reçus à Bercy pour fournir au ministère des éléments précis, permettant d'apprécier la situation, afin d'imaginer, le cas échéant, que le dispositif mis en place soit rectifié. À cet égard, je tiens à signaler qu'un courrier du président du Conseil supérieur du notariat, a été adressé aux notaires de France et de Navarre pour indiquer que ce serait notre mission et, en particulier, Cécile Untermaier et moi-même, qui auraient inspiré ce plafonnement. Non seulement nous avons toujours exprimé des réserves, mais en plus, le président du Conseil supérieur du notariat devrait comprendre que le domaine réglementaire relève de la compétence du Gouvernement et non pas des parlementaires, même si nous avons essayé d'être influents. Je sais, mon cher collègue Lurton qu'il est de chez vous ! Le président Vogel est malouin !

**M. Gilles Lurton.** Nous sommes voisins de permanence !

**M. le président-rapporteur.** Mon plus proche voisin est le président de la chambre des notaires du Finistère ! Vous et moi sommes donc bien entourés ! Il faudra, à l'occasion, dire au président Vogel qu'il sait bien que ce ne sont pas les parlementaires qui décident du contenu des décrets. De surcroît, comme le montre le rapport, nous avons écrit plusieurs fois au Premier ministre et au garde des sceaux pour attirer leur attention sur ce point.

Enfin, il y a un dernier point qui a été évoqué et auquel je souscris parfaitement : manifestement, l'entre-soi qui prévaut au sein de la profession des avocats à la Cour de cassation et au Conseil d'État va survivre à la réforme. Nous avons eu l'occasion de le dire publiquement le 1<sup>er</sup> mars dernier, lorsque M. Macron nous a conviés, ainsi que nos collègues sénateurs, à un état des lieux de l'application de la loi. Il nous en a donné acte. On nous a répondu que le sujet n'était pas d'une importance majeure. Nous ne voyons toutefois pas pourquoi, alors que l'ensemble des professions juridique réglementées a été conduit à évoluer, cette profession pourrait rester éternellement dans un système comprenant également les magistrats de la Cour de cassation et les membres du Conseil d'État, et dans lequel les uns sont choisis par les autres. Le dispositif envisagé nous paraît très éloigné de l'esprit de la loi et de l'intention que nous avons de réformer cette profession. Sur ce sujet aussi, nous allons continuer à saisir le pouvoir réglementaire.

Je voudrais remercier Cécile Untermaier qui, sur ce sujet d'une complexité réelle et dans un contexte parfois de grande tension, a mené de nombreuses auditions et a fait de nombreuses propositions, dont certaines ont été utilement retenues. Je ne doute pas que ses futures propositions soient également retenues. En tout cas, nous ferons tout pour cela.

**M. Patrick Hetzel.** Merci beaucoup M. le président. Nous sommes en train de prendre connaissance de ce projet de rapport. Sur la question des tarifs réglementés, d'après ce que j'ai pu lire jusqu'à présent, vous avez un jugement de valeur qu'on ne partage pas sur la soi-disant rationalisation de la méthode de fixation des tarifs. Je ne suis pas sûr qu'un processus de rationalisation soit réellement à l'œuvre. Ensuite, et cela rejoint ce que vous venez de dire monsieur le président, il y a, dans la communication du ministère de l'économie un point qui mérite d'être relevé. Le ministre, lors des débats, disait en effet qu'il fallait redonner du pouvoir d'achat aux Français, notamment par une action sur les tarifs réglementés. Or, même si nous avons déjà débattu de ce sujet, il est crucial de dire que l'État ne s'applique pas à lui-même ce qu'il applique aux professions réglementées. On aurait en effet souhaité que les taxes baissent également sur les mutations de biens de faible valeur. Nous aurions alors eu un effet différent. Il y a un paradoxe puisque l'État ne s'applique pas à lui-même ce qu'il exige des professions réglementées.

Par ailleurs, il est intéressant d'analyser la manière dont les choses sont rédigées, pour le moment, dans le rapport sur le décret tarifaire. Le titre sur la partie relative à la réforme des tarifs lui-même est éloquent. Je lis : « *L'instauration d'une méthode d'évaluation des coûts pertinents et de la rémunération raisonnable par prestation* ». Ensuite, est évoquée la question de l'organisation du fonds de péréquation interprofessionnel. En fait, si les tarifs étaient raisonnables et pertinents, il n'y aurait pas besoin d'un fonds de péréquation ! On voit donc bien qu'au fond, l'existence même d'un fonds de péréquation montre la limite du dispositif tel qu'il a été mis en œuvre. Quelque part, l'existence de ce fonds est l'aveu même qu'il y a une distorsion entre les tarifs et les coûts réels. On atteint ici la limite de la loi. Cela ne remet pas en cause un certain nombre de points que vous avez développés, monsieur le président et madame Untermaier. Vous avez en effet conscience de cette difficulté et vous l'aviez développée durant les auditions, mais cela montre la limite de l'exercice qui est celui

du rapport, puisqu'il ne corrige pas les problèmes que nous avons évoqués au moment de la discussion de la loi.

Il y a un vrai sujet concernant les études notariales en milieu rural. Je trouve extrêmement insatisfaisante la réponse selon laquelle ce problème sera résorbé uniquement par le fonds de péréquation.

**M. le président-rapporteur.** Cécile Untermaier va apporter des éléments de réponse sur ce point. Avant cela, mon cher collègue, je veux souligner un point qu'il est important d'évoquer si l'on veut être honnête. La grande difficulté, tant pour l'Autorité de la concurrence que pour le Gouvernement, est d'obtenir des données analytiques précises, soit que ces données n'existent pas, soit qu'elles n'aient pas été transmises, peu importe. Il a bien fallu avancer en dépit de ces difficultés. Le cadre étant maintenant posé, je suis confiant quant à la poursuite des discussions. Le ministre de l'économie a toujours fait valoir l'idée, pendant les débats législatifs, que le travail mené devait aussi servir à corriger les choses. Il ne s'agit pas de déstabiliser en permanence, mais aussi de prendre acte des difficultés et de corriger ce qui doit l'être, le cas échéant. C'est aussi dans cet esprit que notre analyse assez libre, transparente et parfois critique, s'inscrit également.

**Mme Cécile Untermaier.** Je veux d'abord rappeler que la loi a en effet posé le principe de la rémunération raisonnable et des coûts pertinents, mais qu'elle a également prévu, par exception, des cas dans lesquels ce principe n'est pas applicable. S'agissant des actes de mutation des biens de faible valeur, il faut rappeler qu'ils entraînent des coûts pour l'acquéreur, au titre des rémunérations des formalités et au titre des droits d'enregistrement, hors de proportion avec ce que peut attendre ce dernier. La situation de monopole a permis le maintien de tarifs totalement déraisonnables. Le fait qu'une parcelle d'une valeur de 2 000 euros entraîne des émoluments de 850 euros au titre de la transaction prouve bien le caractère déraisonnable de la situation. Il y a donc lieu de la corriger. Comment le faire ? D'une part, le fonds de péréquation viendra élever la rémunération du notaire au titre de ces « petits actes ». D'autre part, on pourrait imaginer de réduire le taux des droits d'enregistrement ou de les plafonner. Sur ce point, je partage l'observation qui a été apportée.

Toutefois, la mobilité foncière est un enjeu d'intérêt général. On ne peut pas continuer à ignorer les effets des tarifs des notaires sur les transactions immobilières de biens ou de droits de faible valeur. Cette structure tarifaire qui s'inscrit dans un système ancien, n'est d'ailleurs pas le fait des notaires. Ce système n'a pas été rationalisé. Aujourd'hui, nous savons que le coût des petits actes empêche la réalisation de certaines transactions. Nous en avons des témoignages dans nos circonscriptions. Il n'est pas rare que le propriétaire d'un terrain de petite superficie renonce à acquérir la parcelle mitoyenne au vu du coût de la transaction. Encore une fois, les notaires ne sont pas à blâmer sur ce sujet, mais il y avait un manque de rationalité du système tarifaire.

Cette loi est ambitieuse et son application est difficile justement parce qu'elle veut apporter de la rationalité dans la tarification, en considérant à la fois le travail du notaire, les coûts que l'utilisateur doit supporter et les exigences des administrations publiques. La mayonnaise ne prend donc pas aisément, j'en conviens ! Il faut que personne ne soit victime d'une réforme qui serait trop brutale : ni le professionnel, ni l'utilisateur, ni les départements. Un équilibre doit être trouvé.

**M. le président-rapporteur.** Je souhaite rappeler que pour ce qui est des taxes, nous avons exprimé le souhait qu'une baisse de celles-ci puisse accompagner la baisse des

émoluments au titre des petits actes. Nous avons rapidement senti que nos collègues élus dans les départements, qui sont les principaux bénéficiaires des droits de mutation, n'apprécieraient que modérément que le législateur, qui a un don ancien pour leur transférer des charges, vienne de surcroît réduire leurs recettes, fût-ce par cohérence avec nos travaux. En tout cas, nous avons défendu cette idée, mais son aboutissement impliquerait qu'il faille trouver une recette de substitution pour les collectivités bénéficiaires de ces taxes.

**Mme Bernadette Laclais.** Nous sommes face à la quadrature du cercle. Je remercie Cécile Untermaier qui a été notre interprète auprès des ministres à de multiples occasions pour défendre les territoires, qui redoutent aujourd'hui la disparition d'un certain nombre d'études.

Je souscris évidemment à l'idée qu'il est incohérent d'avoir des frais de notaires parfois aussi importants que la valeur des biens eux-mêmes. Toutefois, le dispositif du plafonnement pourrait certes conduire à augmenter le nombre de particuliers désireux d'opérer des mutations sur des biens de faible valeur, mais sans qu'aucun professionnel ne souhaite les enregistrer. Les usagers pourraient alors attendre des mois avant que les mutations soient effectives. Nous constatons nous-mêmes, dans le cadre de nos responsabilités locales, que les collectivités parviennent à ce que les opérations importantes soient rapidement enregistrées. En revanche, lorsqu'il s'agit d'actes moins rémunérateurs, le délai de réalisation est plus long. C'est humain ! C'est le système qui veut ça !

Il faut effectivement trouver une solution pour que les notaires aient intérêt à faire ces actes. 90 euros n'est pas une somme rémunératrice pour le professionnel ! Quel professionnel souhaiterait réaliser ces actes pour cette somme aujourd'hui ? Parfois, le notaire doit prendre en compte des indivisions ou des situations très complexes, ce qui mobilise beaucoup de moyens et beaucoup de temps. Nous devons être conscients de cela.

Je voudrais insister sur le fait que, dans un même département, on peut avoir des territoires ruraux ou de montagne dans lesquels il est très intéressant de faire une vente et on peut avoir des territoires ruraux ou de montagne dans lesquels les ventes ne sont pas très rémunératrices. On peut d'ailleurs avoir aussi des villes dans lesquelles il ne sera pas intéressant d'effectuer beaucoup de transactions. Il ne faut donc pas opposer, sur cette question, les villes et les territoires ruraux. Le sujet est beaucoup plus compliqué que cela.

Je ne crois pas que le thème des clercs habilités de notaire ait été abordé. Je me permets de poser cette question puisque nous avons alerté le ministre sur leur situation. Il faut être attentif sur ce point, car c'est leur avenir professionnel qui se joue. On peut comprendre leur inquiétude et il est de notre devoir de les rassurer à cet égard.

**Mme Cécile Untermaier.** Je voudrais rappeler qu'on a toujours souhaité préserver un maillage territorial satisfaisant par les offices publics et ministériels. Il faut éviter que le décret tarifaire puisse favoriser davantage les notaires en situation d'effectuer des actes rémunérateurs et laisser au bord du chemin les notaires qui ont près de 40 % d'actes peu ou pas rentables. Nous manquons, pour le moment, de données précises sur les études. Par précaution, le ministère de l'économie pourrait peut-être lever le pied sur l'accélérateur et attendre de récolter des données analytiques précises.

S'agissant des clercs habilités, je connais votre souci et vous nous l'avez, à juste titre, régulièrement fait valoir. Ces femmes et ces hommes aiment leur activité et ne veulent pas la voir disparaître. En revanche, le principe de la suppression de l'habilitation fait consensus. Il

est évident que le statut des clercs habilités va devoir changer. Pour ce faire, des dispositifs de validation des acquis de l'expérience sont nécessaires pour leur permettre d'accéder à la nomination en tant que notaires. Aujourd'hui, ils exercent quasiment, par leur habilitation, la même activité que celle d'un notaire. On peut donc imaginer sans difficulté un dispositif de validation des acquis de l'expérience qui leur permettrait de sortir par le haut de la situation dans laquelle ils se trouvent. À ce stade, la Chancellerie examine les conditions normatives de ce reclassement, en s'appuyant sur une évaluation précise du nombre de personnes concernées et de leur situation au regard des règles actuelles d'accès à la profession, en termes de conditions de diplômes notamment.

**M. le président-rapporteur.** Je propose que sur ce sujet, entre autres, on puisse inviter M. Jean-Jacques Urvoas, garde des sceaux à s'exprimer devant la mission. Sur la question des tarifs, il faut rester calme, si je puis dire. Le décret vient d'être publié. Nous entendons tous les mêmes observations qui nous parviennent. Mais laissons à l'administration le temps d'examiner un certain nombre de données utiles à une rectification éventuelle. En tout cas, on peut penser que cette situation va stimuler la transmission de ces données.

**Mme Bernadette Laclais.** Le président de la chambre des notaires des deux départements qui composent la Savoie, a déjà fait part de sa disponibilité pour participer à la réflexion et à la transmission de ces données.

**M. Gilles Lurton.** Tout a été dit, donc je ne vais pas être trop long. J'ai bien compris que vous avez le souci de trouver une solution pour que la situation ne perdure pas s'agissant des petits actes. Dans une étude rurale de ma circonscription, j'ai fait calculer les conséquences du texte tel qu'il a été publié. Sur la base des données des six dernières années, la mise en place de ce plafonnement aurait pour conséquence une baisse de 22 000 euros par an de son chiffre d'affaires. Cette somme représente le coût pour six mois d'un emploi de clerc habilité. C'est très conséquent ! J'ai parfaitement entendu que bien des transactions n'avaient pas lieu du fait de leur coût et que le plafonnement devrait permettre de les stimuler, comme l'avait fait remarquer le président de l'Autorité de la concurrence. Je pense toutefois que la situation doit évoluer, afin de rassurer ces études rurales.

Je partage également les observations apportées s'agissant des clercs habilités, en faisant observer que certains clercs habilités ne souhaitent pas devenir notaires.

**M. le président-rapporteur.** La parole est à Corinne Erhel pour la partie relative au numérique et aux télécommunications.

**Mme Corinne Erhel.** Le volet « numérique et télécommunications » de la loi du 6 août 2015 comporte quatorze articles, dont trois ont nécessité des mesures d'application.

L'article 117 crée le statut de « zone fibrée ». Pour mémoire, cet article est issu d'un amendement sénatorial, et vise à mettre en œuvre une préconisation du rapport Champsaur pour organiser l'extinction du réseau cuivre, là où la fibre est complètement déployée.

Selon le Gouvernement, le décret relatif aux modalités d'entrée en vigueur du statut de zone fibrée en France devait paraître en décembre 2015, et n'a pas été publié à ce jour. Toutefois, le juste calibrage des critères techniques qui permettront d'accéder à ce statut justifie un certain retard. En outre, en dehors des zones très denses, le nombre de territoires qui pourraient être éligibles au statut de zone fibrée demeure encore modeste, ce qui relativise ce retard de publication.

En second lieu, l'article 118 prévoit le raccordement obligatoire au réseau fibré des maisons individuelles et lotissements neufs. Cet article est issu d'un amendement que j'avais présenté. Pour cet article également, la publication d'un décret d'application était prévue en décembre 2015. Si la date d'échéance initiale n'a pas été respectée pour la publication, le projet de décret est bien avancé. Il doit encore être finalisé et soumis pour avis à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) avant d'être publié.

Enfin, l'article 129 prévoit une obligation de couverture des zones « blanches » et « grises » en réseau de téléphonie mobile 2G, 3G et 4G d'ici 2017.

Plus spécifiquement, un arrêté a été prévu par cet article pour établir la liste des centre-bourgs qui ne sont pas couverts en 2G à ce jour. Il complète une première liste de communes, mise à jour en novembre 2015, pour lesquelles le programme « zones blanches 2G » devait intervenir. Cet arrêté fixant cette liste complémentaire est entré en vigueur le 9 février 2016, avec trois mois de retard par rapport au délai d'application par la loi.

Il comprend une liste de 268 centre-bourgs de communes couverts par aucun opérateur de réseau mobile à ce jour. L'échéance de couverture est fixée à la fin de l'année 2016. Le ministre de l'économie a annoncé fin février le recours à 30 millions d'euros de financement de l'État pour tenir ces délais.

Je me rappelle également qu'il y avait une intention forte de couverture des zones blanches et de parvenir à une généralisation des zones 3G à l'horizon de juin 2017. Il faudra donc être vigilant quant au respect des engagements qui ont été pris par les opérateurs dans le cadre d'une table-ronde organisée par le Gouvernement.

**M. Le président-rapporteur.** La parole est à Yves Blein pour la partie relative aux entreprises publiques.

**M. Yves Blein.** Je vais présenter la mise en œuvre des principales dispositions figurant dans le chapitre II du titre II consacré aux entreprises à participation publique, qui avaient pour rapporteure thématique notre ancienne collègue Clothilde Valter.

Il s'agit des articles portant sur le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société Groupement industriel des armements terrestres (GIAT) et de ses filiales, qui composent ensemble le groupe Nexter, de l'ouverture du capital du Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies aux entreprises ou organismes appartenant au secteur public et du transfert au secteur privé d'une participation majoritaire de l'État au sein du capital des sociétés de gestion des aéroports de Nice et de Lyon. Tous ces dossiers connaissent un état d'avancement satisfaisant.

En ce qui concerne tout d'abord Nexter, l'article 189 prévoit le transfert au secteur privé de la majorité du capital de la société Groupement industriel des armements terrestres (GIAT) et de ses filiales, qui composent ensemble le groupe Nexter. Ce transfert était nécessaire pour autoriser la fusion de Nexter et du groupe d'armement terrestre allemand Krauss-Maffei Wegmann (KMW), détenu par la famille Wegmann-Bode, dans le but de créer une nouvelle structure franco-allemande, dénommé KANT.

Deux décrets très importants ont été publiés portant respectivement sur le maintien de la qualité d'ouvriers sous décret et l'institution d'une action spécifique de l'État au capital de Nexter Systems SA, afin de sauvegarder, le cas échéant, les intérêts stratégiques français.

Le 29 juillet 2015, GIAT Industries S.A. et Wegmann & Co GmbH ont signé un accord de partenariat dit « *joint venture agreement* », la réalisation de l'opération (*closing*) étant soumise à l'obtention des autorisations nécessaires par chacune des parties. Près de dix-huit mois après son annonce, le rapprochement entre les deux sociétés a été finalisé le 15 décembre 2015, à Amsterdam.

La période de finalisation de l'opération a été marquée par un petit accroc dans le management, puisque le président-directeur-général de Nexter, M. Philippe Burtin, a choisi de démissionner à la suite d'un désaccord avec les ministères de tutelle quant à la durée minimale de la coprésidence de la nouvelle structure, qui avait été fixée initialement à cinq ans. Une solution a été rapidement trouvée pour pallier ce départ.

La nouvelle structure représente 6 000 emplois, un chiffre d'affaires d'environ 1,8 milliard d'euros et un carnet de commandes de 9 milliards d'euros.

Dans un premier temps, les deux groupes vont garder leurs gammes de produits respectifs ainsi que leurs usines et salariés. Cependant, ce rapprochement doit permettre de mutualiser les efforts de recherche et de développement et construire une nouvelle gamme en vue du renouvellement des chars terrestres Leclerc et Leopard 2 par un seul et même modèle.

En ce qui concerne le Laboratoire français du fractionnement et des biotechnologies (LFB), la loi permet d'élargir la participation majoritairement publique à son capital à d'autres entreprises ou organismes appartenant au secteur public. Cet organisme a en effet besoin d'investissements afin de se développer, notamment pour la création d'une nouvelle usine à Arras, qui devrait permettre de tripler les capacités de production de médicaments dérivés du plasma d'ici dix ans et la création, d'ici cinq ans, de 500 emplois. C'est pourquoi l'entrée à son capital de Bpifrance, qui possède déjà plusieurs participations au sein d'entreprises de taille intermédiaire du secteur des biotechnologies, était envisagée.

C'est finalement l'État qui a procédé à l'augmentation de capital réalisée par la société LFB SA pour un montant de 230 millions d'euros. Cette intervention de l'État s'explique par des contraintes du calendrier liées à la construction de la nouvelle usine et préfigure la participation ultérieure de la Bpifrance.

En ce qui concerne enfin les deux sociétés de gestion des aéroports de Nice et de Lyon, j'ai auditionné l'Agence des participations de l'État afin de vérifier que les leçons des insuffisances constatées lors du transfert au secteur privé d'une participation détenue par l'État au capital de la société Aéroport Toulouse-Blagnac ont bien été tirées.

J'ai pu constater que c'est bien le cas, puisque les cahiers des charges en vue de ces deux opérations ont été définis après consultation de la Commission des participations et des transferts et de la Direction générale de l'Aviation civile (DGAC). Les projets ainsi élaborés ont ensuite été transmis aux collectivités territoriales et aux actionnaires locaux intéressés (chambres de commerce et d'industrie) afin de recueillir leurs remarques.

Aujourd'hui le calendrier est lancé puisque les candidats devront déposer leur proposition de candidature au plus tard le 24 mars, les candidats recevables devront déposer

leur offre indicative au plus tard le 28 avril et les acquéreurs éventuels devront déposer leur offre ferme au plus tard le 20 juin.

En ce qui concerne la cession de la participation de l'État au capital de la société Aéroports de Lyon, les dates correspondantes sont respectivement le 24 mars, le 12 mai et le 4 juillet 2016.

**M. le président-rapporteur.** La parole est à Stéphane Travert pour la partie relative au travail du dimanche et en soirée.

**M. Stéphane Travert.** Élément clé du projet de loi, le chapitre I<sup>er</sup> du titre III a profondément modifié les exceptions au principe fixé par l'article L. 3132-3 du code du travail prévoyant que « *dans l'intérêt des salariés, le repos hebdomadaire est donné le dimanche* ».

Rapidement, je rappellerai les principales modifications que nous avons apportées au travail dominical dans la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Dans un premier temps, la loi a procédé à une refonte et une implication des catégories de zones où les commerces de détail peuvent mettre en œuvre une ouverture dominicale en étant autorisé à donner à leurs salariés un repos hebdomadaire par roulement, en prévoyant l'obligation de conclure un accord collectif définissant des compensations pour les salariés concernés.

L'article 243 de la loi remplace les « *communes d'intérêt touristique ou thermales* » et les « *zones touristiques d'affluence exceptionnelle ou d'animation culturelle permanente* » par les « *zones touristiques* », « *caractérisées par une affluence partiellement importante de touristes* ». L'article 244 substitue aux périmètres d'usage de consommation exceptionnel (PUCE) issus de la « loi Mallié » des « *zones commerciales caractérisées par une offre commerciale et une demande potentielles particulièrement importantes, le cas échéant en tenant compte de la proximité immédiate d'une zone frontalière* », ne comportant plus de critère démographique.

Ces deux catégories de zones sont définies par le préfet de région, à la demande des maires ou des présidents d'EPCI à fiscalité propre concernés.

Par ailleurs, l'article 242 de la loi a institué des « zones touristiques internationales » (ZTI) délimitées par arrêté des ministres chargés du travail, du tourisme et du commerce, après avis du maire et du président de l'EPCI à fiscalité propre et des syndicats d'employeurs et de salariés, « *compte tenu du rayonnement international de ces zones, de l'affluence exceptionnelle de touristes résidant hors de France et de l'importance de leurs achats* ». Un régime dérogatoire au travail de nuit a également été instauré dans ces ZTI, afin que le début de la période de nuit puisse être décalé de 21 heures jusqu'à minuit dans les commerces situés à l'intérieur de ces zones.

Enfin, l'article 249 de la loi a également ouvert la possibilité d'ouvrir le dimanche pour les commerces situés dans l'emprise d'une gare non située dans une des zones dérogatoires, mais caractérisée par « *l'affluence exceptionnelle de passagers* », définies par arrêté interministériel.

Dans un second temps, et dans tous ces périmètres, l'article 246 de la loi subordonne l'ouverture dominicale des commerces à la conclusion d'un accord collectif de branche, de groupe, d'entreprise ou d'établissement ou conclu à un niveau territorial. Le principe de la négociation collective de compensations n'existait auparavant que dans les PUCE.

Cet accord doit prévoir les compensations offertes aux salariés concernés, en prenant en compte leur situation personnelle, notamment pour les charges induites par la garde des enfants.

Pour les entreprises dépourvues de délégué syndical, cet accord peut être négocié avec des représentants élus du personnel mandatés par une ou plusieurs organisations syndicales représentatives dans la branche. En l'absence de représentants élus du personnel, un salarié peut être mandaté. Tout accord conclu selon ces modalités doit être ensuite approuvé par les salariés.

Par dérogation, dans les commerces de moins de onze salariés, l'employeur peut également recourir à une décision prévoyant ces compensations, après consultation des salariés et accord d'une majorité d'entre eux.

Le volontariat des salariés travaillant le dimanche est requis, et aucun refus de renoncer au repos dominical ne pourra justifier une sanction ou un licenciement.

Les commerces précédemment situés dans les zones touristiques, qui ne devaient pas forcément prévoir de compensations pour leurs salariés, disposent d'un délai de deux ans, expirant le 1<sup>er</sup> septembre 2017, pour négocier de tels accords.

Dans un troisième temps, la loi a adapté les dispositions organisant l'ouverture dominicale des commerces alimentaires de détail, qui peuvent ouvrir le dimanche matin et donner le repos dominical à leurs salariés à partir de treize heures : dans les commerces alimentaires dont la surface de vente est supérieure à 400 mètres carrés, tous les salariés devront bénéficier d'une majoration de 30 % de leur rémunération pour leur travail le dimanche.

Dans un quatrième temps, l'article 250 a apporté plusieurs modifications au dispositif permettant au maire d'accorder, par arrêté, l'autorisation d'ouvrir certains dimanches aux commerces.

Le nombre de dimanches pouvant ainsi faire l'objet d'une ouverture dominicale est passé de cinq à douze par année civile. Cependant, l'arrêté du maire doit désormais être pris après avis simple du conseil municipal, et lorsque le nombre de dimanche excède cinq, avis conforme – ou absence d'opposition dans un délai de deux mois – de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre.

Enfin, sans modifier le dispositif permettant au préfet de réglementer par arrêté les conditions d'ouverture dominicale d'une même profession, en cas d'accord entre les représentants de ce secteur commercial – salariés ou non –, l'article 255 a précisé que le préfet doit procéder à l'abrogation de cet arrêté à la demande des organisations « *exprimant la volonté de la majorité des membres de la profession* ».

En ce qui concerne les mesures d'application de la loi, j'ai constaté que tous les textes réglementaires d'application nécessaires ont été pris entre le 23 septembre 2015 et le 10 février 2016, après achèvement des procédures de consultation prévues par le législateur

ou le pouvoir réglementaire, même s'ils pourront être complétés à l'avenir – notamment en délimitant de nouvelles zones pouvant bénéficier de dérogations.

Le décret en Conseil d'État précisant les modalités de délimitation des nouvelles zones et de mise en œuvre du repos hebdomadaire par roulement a été pris le 23 septembre 2015. Outre des dispositions de coordination, ce décret a précisé les critères permettant de définir ces nouvelles zones. Ainsi, les zones commerciales devront constituer un ensemble commercial d'une surface de vente totale supérieure à 20 000 mètres carrés, être fréquentées par plus de 2 millions de clients par an ou être situées dans une unité urbaine comptant une population supérieure à 100 000 habitants et être dotée des infrastructures adaptées et accessibles par les moyens de transport individuels et collectifs ; cependant, « *lorsque la zone est située à moins de 30 kilomètres d'une offre concurrente située sur le territoire d'un État limitrophe* », une surface de 2 000 mètres carrés et une fréquentation de 200 000 clients par an seront suffisantes.

Par la suite, ont été publiés des arrêtés en date du 25 septembre 2015, délimitant douze zones touristiques internationales (ZTI) situées sur le territoire de la ville de Paris ; six autres ZTI ont été définies le 5 février 2016 dans les Alpes-Maritimes – à Cannes, à Nice, à Saint-Laurent-du-Var et à Cagnes-sur-Mer – dans le Calvados – à Deauville – et en Seine-et-Marne – à Serris.

Selon les informations communiquées par Mme la ministre Myriam El Khomri devant la mission d'information commune le 16 février 2016, il serait également envisagé d'en mettre en place à Dijon et à La Beauce. Je n'y suis personnellement pas favorable.

À l'examen des ZTI ainsi définies et des projets de périmètres évoqués, on peut s'interroger sur l'interprétation particulièrement large qui a été faite des critères fixés par le législateur et précisés par le décret d'application précité. La loi a entendu réserver ce statut de ZTI à des périmètres de rayonnement international, où la présence substantielle de touristes désireux d'effectuer des achats significatifs, notamment dans les secteurs du prêt-à-porter et du luxe, justifiait que ces commerces puissent ouvrir le dimanche, afin de pouvoir engendrer un chiffre d'affaires supplémentaire qui ne serait pas réalisé les autres jours de la semaine. Or le choix fait de couvrir un grand nombre de centres commerciaux, dont il n'apparaît pas certain qu'ils constituent des points où convergent de manière caractérisée les touristes internationaux, peut conduire à penser que tout ou partie de ces zones relèvent plus sûrement de la catégorie des zones commerciales que de la catégorie des ZTI.

En ce qui concerne les gares, un arrêté du 9 février 2016 liste 12 gares ferroviaires au sein desquelles les commerces de détail pourront ouvrir le dimanche : les six grandes gares parisiennes et six gares principales de province, caractérisées par l'importance de leur fréquentation touristique plus que par le nombre de passagers.

Par ailleurs, le ministre de l'économie a annoncé la création d'un « observatoire du commerce du dimanche », chargé d'évaluer la réforme de l'ouverture des commerces le dimanche à Paris, d'en suivre la promotion internationale, de mesurer l'impact en termes de création d'emplois, ses effets sur le commerce et l'activité, notamment de proximité et les éventuels coûts induits pour la ville.

Dans le cadre de nos travaux, j'ai pu procéder à onze auditions spécifiques de représentants des administrations concernées, des branches et secteurs impactés, de certains syndicats, des élus locaux et de certaines entreprises où les négociations ont pu avoir lieu. Par

ailleurs, les échanges et les cas spécifiques qui m'ont été signalés me permettent d'esquisser un premier bilan, sans pouvoir cependant disposer de données statistiques suffisamment pertinentes.

Tout d'abord, je reste persuadé qu'il est nécessaire d'améliorer l'information à la disposition des employeurs, des salariés et des élus locaux sur le droit applicable, tel que résultant de la « loi Macron ». En effet, les différents régimes dérogatoires, leurs conséquences sur les salariés, les obligations de négocier et les modalités de cette négociation restent relativement flous dans l'esprit de nombreuses personnes concernées. Ainsi, les commerces de moins de onze salariés peuvent mener une négociation de manière très informelle, afin de déboucher sur un dispositif qui pourrait recueillir l'accord de la majorité des salariés. Si les grands groupes de distribution semblent avoir pris la mesure de la loi et répercutés ses conséquences auprès de leurs établissements, les commerces franchisés ou indépendants semblent avoir plus de difficulté pour s'approprier et mettre en œuvre ces dispositions.

En ce qui concerne les périmètres disposant de dérogation, les zones touristiques et les zones commerciales se substituant à des périmètres préexistants disposant d'ores et déjà de dérogations, la continuité entre les deux régimes semble ne pas poser de difficultés. Cependant, le délai de deux ans laissé par le législateur pour négocier un accord collectif prévoyant des compensations ne semble pas avoir incité les partenaires sociaux concernés à entamer dès maintenant les négociations.

En ce qui concerne les ZTI, il serait utile d'étudier, notamment dans le rapport à remettre par le Gouvernement à l'expiration du délai de trois ans, si les ZTI définies n'ont pas conduit à une recherche de relocalisation de certains commerces non directement concernés, comme la grande distribution, afin de pouvoir bénéficier de l'ouverture dominicale.

De manière plus ponctuelle, il a été signalé que certains commerces implantés dans des centres commerciaux situés en ZTI avaient été menacés de pénalités financières s'ils n'ouvraient pas le dimanche, les baux commerciaux signés avec le gestionnaire les obligeant à respecter les horaires d'ouverture du centre. Il convient de rappeler que ces clauses contractuelles ne sauraient être applicables pour obliger un commerce à ouvrir le dimanche sans qu'il dispose de l'accord collectif prévu par la loi, sauf à être considérées comme des clauses abusives.

En ce qui concerne l'obligation de négocier un accord collectif, j'observe que des négociations ont été engagées à la fois au niveau de certaines branches, mais aussi dans certaines zones géographiques et certaines enseignes. Elles ont pu aboutir au niveau de la branche professionnelle, notamment dans les branches du bricolage et de la bijouterie-joaillerie-orfèvrerie, et dans de nombreuses entreprises.

D'une manière générale, le niveau des compensations négociées, ou proposées à la négociation, semble très divers, les majorations salariales allant de 10 % à 200 %. Cependant, cela reflète souvent les pratiques précédentes, la situation des salariés dans les commerces ayant l'habitude d'ouvrir le dimanche n'étant pas comparable à celles pour lesquels il s'agit d'une nouvelle organisation du temps de travail.

Cependant, dans un certain nombre de branches ou d'entreprises, les négociations n'ont pas permis d'aboutir à des accords collectifs. Au sein des grands magasins parisiens, la présence de démonstrateurs mis à disposition par les marques et non pas employés par

l'établissement pose une difficulté supplémentaire dans l'organisation de la négociation collective. Cependant, à mon sens, il semble nécessaire que ces personnels soient inclus dans le champ de la négociation menée. Suite à l'échec des négociations au sein de la branche, celles-ci vont cependant être entreprises au sein de chaque enseigne.

La majoration minimale de 30 % de la rémunération, pour les salariés appelés à travailler le dimanche dans les commerces alimentaires dont la surface de vente est supérieure à 400 mètres carrés, ne semble pas avoir posé de difficultés aux grandes enseignes de la grande distribution, qui pratiquaient d'ores et déjà des niveaux comparables de compensation. Le groupe Auchan avait ainsi négocié un accord généralisant, au sein des supermarchés comme des hypermarchés, ce niveau de compensation pour le travail du dimanche matin. Cependant, certains franchisés semblent ne pas avoir pris toutes les mesures pour que cette majoration soit bien mise en place pour tous les salariés concernés par le travail dominical.

Les quelques mois de 2015 pendant lesquels a été applicable le dispositif transitoire permettant aux maires d'autoriser l'ouverture des commerces pendant neuf dimanches, ne semble pas avoir permis que cette faculté soit souvent mise en œuvre dans les communes les moins peuplées.

Cependant, certaines communes ont pu la mettre en œuvre : à Paris, un arrêté du préfet de police a permis, pour la première fois, l'ouverture des commerces les six derniers dimanches de 2015, permettant une ouverture sans interruption de la mi-novembre au nouvel an, en application de ces dispositions transitoires. Consultée sur le projet d'arrêté, la maire de Paris a refusé de se prononcer sur le fond, mais a déposé contre l'arrêté un recours pour excès de pouvoir, assorti d'une demande de question prioritaire de constitutionnalité, afin que cette compétence ne soit plus exercée par le préfet de police pour la seule commune de Paris.

En revanche, l'application des dispositions permettant l'ouverture de jusqu'à douze dimanches en 2016 semble avoir posé des difficultés locales, du fait de l'absence d'informations précises des maires sur le régime applicable et les délais. Il était nécessaire de consulter le conseil municipal et le conseil communautaire, puis de prendre l'arrêté municipal correspondant, avant le 31 décembre 2015. Si des arrêtés ou des arrêtés rectificatifs étaient pris hors délai durant cette première année, on peut estimer que le contrôle de légalité pourrait prendre en compte ces difficultés de mise en place. Il est également possible de recommander aux maires de demander au préfet d'autoriser ces ouvertures sur la base de l'article L. 3132-20 du code du travail, qui l'autorise à modifier les modalités de repos dominical lorsque la fermeture serait préjudiciable au public.

Les grandes villes ont souvent mises en œuvre ces nouvelles facultés. Selon les chiffres indiqués par le ministre de l'économie lors du point d'étape, sur les soixante-dix plus grandes villes françaises, 43 % ont augmenté le nombre de « dimanches du maire » ouvrables en 2016 par rapport à 2015. Près d'un quart de ces villes ont choisi de permettre aux commerces d'ouvrir douze dimanches en 2016, soit le nombre maximal prévu par le législateur dans ce cadre.

Si certains maires ont fixé des dimanches ouverts différents selon les secteurs d'activité des commerces concernés, ce qui est conforme à la fois à la lettre du code du travail et à la jurisprudence administrative, il apparaît que beaucoup n'ont pas compris, et décompté ou pris en compte la nouvelle obligation, applicable aux commerces alimentaires de plus de 400 mètres carrés, de déduire de ces dimanches ouvrables le nombre de jours fériés où ils sont ouverts, dans la limite de trois : dans les faits, fixer cinq dimanches ouvrables pour ces

commerces les conduit à ne pouvoir ouvrir qu'à deux reprises, car ils sont généralement ouverts la plupart des jours fériés.

Le prochain projet de loi relatif au droit du travail pourrait permettre d'assouplir ces contraintes : la date butoir du 31 décembre de l'année précédente apparaît en pratique à la fois trop rapprochée pour que les commerces organisent avec leurs salariés une ouverture pour les soldes de janvier et trop éloignée quand il s'agit de fixer plus d'un an à l'avance les ouvertures dominicales de décembre.

Les arrêtés préfectoraux permettant, en cas d'accord entre les représentants d'une même profession sur les conditions de mise en œuvre de ce repos hebdomadaire dans un secteur géographique, d'obliger tous les commerces à se conformer à ce régime unique de fermeture, continuent de cristalliser les divergences d'appréciation entre les représentants du petit commerce et les représentants de la grande distribution.

Cependant, ce dispositif qui n'a pas été modifié par la loi mais complété par une disposition prévoyant que le préfet doit procéder à l'abrogation de cet arrêté à la demande des organisations « *exprimant la volonté de la majorité des membres de la profession* » apparaît comme une branche vivante de la négociation collective locale : elle permet que les pratiques de certains ne viennent pas apporter une concurrence déloyale aux autres commerçants. Des négociations récentes, par exemple dans le secteur de l'ameublement qui dispose pourtant d'une dérogation permanente, permettent d'adapter les ouvertures dominicales aux réalités locales différentes entre la région parisienne et le reste du territoire.

Ces dispositions font l'objet de nombreux contentieux. Ainsi, le 5 février dernier, le tribunal administratif de Pau a déclaré illégal l'arrêté du préfet des Landes obligeant les détaillants de pain à fermer un jour par semaine, car si les fédérations des boulangers et des commerçants de détail avaient été consultés, ce n'avait pas été le cas des autres vendeurs de pain tels que les terminaux de cuisson, les grandes surfaces et les stations-service. On ne peut cependant qu'encourager, dans chaque zone géographique et dans chaque secteur concerné, les organisations patronales et les syndicats à entreprendre des négociations pour que ces arrêtés préfectoraux soient bien conformes au droit et à la pratique suivie.

Enfin, en ce qui concerne les dérogations au travail en soirée dans les zones touristiques internationales, plusieurs accords, notamment dans des entreprises du secteur de la parfumerie, ont permis de mettre en place cette faculté tout en prévoyant des compensations très utiles pour les salariés, notamment en termes de garde d'enfants et de prise en charge des frais de transport pour les salariés concernés.

En conclusion, malgré les quelques observations et améliorations envisageables, il apparaît que l'application de ce volet de la loi est bien conforme aux intentions que nous avons portées lors des débats. En particulier, il n'a jamais été question d'organiser une ouverture généralisée des commerces le dimanche, mais de la permettre uniquement là où cela répondait à une utilité sociale ou touristique et dans les conditions négociées dans un accord collectif prévoyant des compensations pour les salariés. Faute d'avoir trouvé un tel accord, les grands magasins parisiens ne sont aujourd'hui pas ouverts le dimanche : ce n'est que la stricte application de la lettre et de l'esprit de la loi que nous avons votée, qui ne permet pas d'ouverture dominicale sans accord collectif.

**M. le président-rapporteur.** Ce compte rendu de l'application de la loi montre bien que les débats théoriques et théologiques qui ont eu lors de l'examen de ce volet du projet de

loi ont été surjoués, car sur le terrain les choses avancent : le principe « pas d'accord, pas d'ouverture » conduit à l'ouverture de négociations, parfois couronnées de succès, parfois non. Mais l'esprit et la lettre de la loi ont cependant bien été mis en œuvre : le dialogue social existe sur cette thématique.

**Mme Bernadette Laclais.** Votre présentation a été synthétique et vient contredire des discours qui ne reflètent pas la réalité. Cependant, en ce qui concerne la manière dont les maires ont mis en œuvre la loi, je voudrais attirer l'attention sur le fait que l'esprit du législateur était qu'il existe une concertation entre les villes centres et leur périphérie dans la détermination des « dimanches du maire ». En tant que présidente de l'association « Centre-ville en mouvement », j'ai constaté que cette concertation n'a pas toujours eu lieu. Prévoir une ouverture plus importante dans les commerces de périphérie par rapport au nombre de dimanches autorisés dans les centres urbains va fragiliser encore le commerce de centre-ville. Je regrette que les maires n'aient pas tous compris qu'il fallait peser de tout leur poids pour trouver un consensus au niveau de l'agglomération sur cette question. Si les consommateurs pourront faire leurs achats en périphérie en novembre, c'est autant de chiffre d'affaires qui n'existera pas dans les commerces de centre-ville en décembre. Afin de sauvegarder le commerce de centre-ville, il me semble nécessaire de faire évoluer le droit pour obliger à trouver un accord sur les dimanches concernés au sein de l'intercommunalité entre commune centre et communes de périphérie.

Souvent la concertation n'a pas eu lieu, car les acteurs ont attendu des textes d'application alors que la loi était d'application immédiate ; les chambres de commerce et d'industrie ont considéré qu'elles n'avaient pas les éléments nécessaires pour se prononcer. À la fin de l'année 2016, des protestations vont se faire jour quand les commerces de centre-ville constateront que les commerces de périphérie ouvrent quatre dimanches de plus qu'eux.

**M. le président-rapporteur.** Il n'est pas trop tard pour les acteurs locaux de saisir leurs élus pour organiser une concertation et une planification que vous appelez de vos vœux. Par la suite, c'est un choix démocratique des élus locaux : pas d'accord, pas de réélection !

**Mme Bernadette Laclais.** Vous avez raison, mais la date butoir pour fixer ces dimanches d'ouverture étant le 31 décembre de l'année précédente, pour l'année 2016, les choses sont figées. Je me réjouis que Stéphane Travert appelle les préfetures à faire preuve de souplesse compte tenu des difficultés rencontrées par certains. Mais si la concertation s'engage aujourd'hui, son résultat ne sera applicable que pour la planification de l'année 2017.

**M. Stéphane Travert.** Un véhicule législatif prochain pourrait nous permettre, à la lumière des retours d'expérience des territoires, d'ajuster de dispositif. Cependant, quand nous l'avons mis en place, il s'agissait bien de remettre de la cohérence et de prendre en compte les habitudes locales de consommation : jusqu'à cinq dimanches d'ouverture par an, la décision appartient au maire, avec avis de son conseil municipal ; de six à douze dimanches par an, la proposition du maire doit être approuvée par l'organe délibérant de l'EPCI, afin d'harmoniser les solutions retenues par l'ensemble des communes. Cela peut conduire à choisir les mêmes dimanches, ou, comme le pratiquent certains territoires, à déterminer des dimanches différenciés par branches professionnelles, suivant les habitudes et les demandes des secteurs d'activité concernés.

Cependant, un certain nombre de communes n'ont pas pu organiser les délibérations des conseils municipaux et communautaires et prendre les arrêtés nécessaires avant la fin de

l'année dernière, cette période ayant été marquée par l'organisation des élections régionales. Cependant, la loi est la loi et elle est applicable. Ma demande de souplesse concerne les préfetures, en leur demandant de trouver avec les élus concernés des solutions dans le cadre d'une concertation. En l'absence d'arrêté municipal, les commerces qui ouvriraient le dimanche le feraient en toute illégalité.

Cependant, notre souci est de sensibiliser dès aujourd'hui les élus locaux, en coordination avec leurs associations représentatives, afin que le débat puisse avoir lieu à l'échelle locale, et notamment en conseil municipal et en conseil communautaire, sur cette question et sur le type de société que nous voulons. Le nombre et le choix des dimanches d'ouverture ne relèvent plus de la seule décision du maire, sans concertation préalable avec les organisations syndicales, les organisations patronales et les représentants des commerçants, mais d'un choix démocratique effectué après un débat transparent.

Nous avons voulu mettre en place une cohérence et une concertation à l'échelon local, et non une concurrence déloyale entre commerçants installés sur le même territoire de consommation.

**M. le président-rapporteur.** La parole est à Denys Robiliard pour la partie relative à la réforme prudhomale et aux autres dispositions du code du travail.

**M. Denys Robiliard.** La loi du 6 août 2015 a, en premier lieu, procédé à la réforme de la justice prud'homale. Il faut aujourd'hui faire œuvre de pédagogie et expliquer cette réforme, y compris aux conseillers prud'homaux. En effet, celle-ci reste perçue, par certains d'entre eux, comme mettant en place une forme d'échevinage. Si c'était le cas du projet de loi initial, ce n'est plus le cas de la réforme adoptée qui maintient toute sa place au paritarisme. Ainsi, il ne peut y avoir recours à une formation de jugement présidée par un juge professionnel que sur décision du bureau de conciliation et d'orientation (BCO) et les parties n'ont pas la possibilité d'imposer un tel recours.

La réforme met en place des outils qui permettent au BCO d'améliorer l'efficacité de la procédure. Ainsi, ses membres pourront seuls décider le recours à une formation de jugement présidée par un magistrat professionnel, notamment pour les affaires portant sur des sujets donnant lieu systématiquement à un départage, permettant ainsi aux parties de gagner du temps. De même, en cas d'échec de la conciliation, celui-ci a la possibilité de renvoyer l'affaire devant le bureau de jugement dans sa formation restreinte, celui-ci devant statuer dans un délai de trois mois.

Par ailleurs, la réforme met en place un véritable statut des conseillers prud'homaux, s'inspirant de celui des magistrats professionnels, ce qui n'est pas déshonorant me semble-t-il. La loi met en place une formation initiale conjointe qui s'ajoute à l'actuelle formation continue de six semaines. Elle sera organisée sous la responsabilité de l'École nationale de la magistrature, même si les modalités de son financement n'ont pas encore été tranchées. Enfin, en prévoyant qu'il est fait appel à des magistrats du tribunal de grande instance pour occuper les fonctions de juge départiteur, la loi met en place une « filière sociale » de magistrats qui seront spécialisées en droit du travail. En outre, la loi du 6 août 2015 a instauré un statut à part entière pour le défenseur syndical qui assistera ou représentera le salarié ou l'employeur devant les conseils de prud'hommes et les cours d'appel statuant en matière prud'homale.

Est aussi prévue la mise en place d'un référentiel indicatif établi, après avis du Conseil supérieur de la prud'homie, selon des modalités prévues par un décret en Conseil

d'État. Ce référentiel devrait faciliter la détermination du montant de l'indemnité susceptible d'être allouée en raison du licenciement d'un salarié, cette indemnité dépendant de l'ancienneté du salarié, de son âge et de sa situation par rapport à l'emploi. La ministre du travail, Mme Myriam El Khomri, avait indiqué à la mission qu'elle attendrait, pour publier ce décret, l'adoption du projet de loi sur les nouvelles protections pour les entreprises et les salariés puisque ce texte proposait initialement d'instituer un plafonnement des indemnités en cas de licenciement dépourvu de cause réelle et sérieuse. Le Premier Ministre ayant indiqué que le Gouvernement renonçait à ce plafonnement, il serait souhaitable que le référentiel soit désormais publié. Ce référentiel ne peut pas être le même que celui qui existe déjà pour la phase de conciliation. Car, on peut considérer que, dans ce cadre, l'employeur et le salarié « échange un risque » contre un accord. Dans le cas du barème prévu par la loi du 6 août 2015, les deux parties ont pris le risque d'aller jusqu'à un jugement : les montants indicatifs doivent donc impérativement être supérieurs à ceux de la conciliation. Cela me paraît essentiel pour bien comprendre l'articulation de ces deux barèmes, le premier ayant été voulu par les partenaires sociaux dans le cadre de l'accord national interprofessionnel de janvier 2013.

Un projet de décret relatif à la justice prud'homale et au traitement judiciaire du contentieux du travail a été communiqué à la mission d'information. Ce texte propose une réforme d'ensemble de la procédure prud'homale et nous paraît globalement satisfaisant. Deux sujets peuvent cependant encore faire l'objet d'améliorations.

Le premier concerne l'absence de sanction pour le non-respect des formalités de saisine. J'ai toujours souhaité que le défaut de précision de la saisine puisse entraîner sa nullité. C'est une simple nullité de procédure. Cela signifie qu'elle n'est prononcée qu'à deux conditions : que la nullité fasse grief à celui qui l'invoque et qu'elle n'ait pas été réparée avant que le juge ne se prononce. C'est donc réparable à tout moment : il suffit de s'en donner les moyens. Or, la qualité de la saisine est primordiale. En effet, les conseillers prud'hommes et les parties peuvent mieux préparer l'audience de conciliation lorsque la saisine est de qualité. Il arrive, en effet, que certains employeurs ne sachent pas précisément pourquoi ils sont cités en conciliation ce qui ne leur permet pas une bonne préparation de l'audience ; il est indispensable qu'ils le sachent à l'avenir, non seulement pour réduire les délais d'instruction mais aussi pour gagner en efficacité et améliorer le taux de conciliation, qui est aujourd'hui de 6 %. Par ailleurs, une saisine de qualité permettrait au BCO de déterminer plus facilement s'il faut saisir le bureau de jugement en formation restreinte sous la présidence du juge départiteur, faisant ainsi gagner du temps aux parties.

Le second sujet est l'absence d'ordonnance de clôture. Le président-rapporteur a écrit, avec mon plein accord, en ce sens au Premier ministre et au ministre de la justice. En effet, si le projet de décret prévoit la mise en état des dossiers devant la juridiction prud'homale, il le fait sans instituer une clôture de l'instruction, c'est-à-dire une date après laquelle il n'est plus possible d'adresser de nouvelles pièces ou de nouvelles conclusions.

Certes une telle ordonnance n'est pas habituelle dans le cadre d'une procédure orale, mais elle permettrait aux conseillers prud'hommes de disposer d'un outil pour lutter contre les comportements dilatoires. Charge aux conseils des prud'hommes d'en faire bon usage.

À partir du moment où employeurs et salariés sont d'accord pour stigmatiser le nombre de renvois à l'audience et que nous leur donnerions le moyen d'y mettre un terme, ils assumeraient la responsabilité de ne pas l'utiliser.

Enfin on ne peut aborder la question de la réforme de la justice prud'homale sans évoquer la question des moyens de la justice, notamment des moyens humains. En effet, les délais du départage, qui s'affranchissent sans vergogne du délai légal d'un mois dans lequel une affaire doit être reprise, atteignent en moyenne 14,7 mois. Ce n'est qu'une moyenne : c'est parfois trente mois. Cette situation ne s'explique que par l'insuffisance du nombre de magistrats départiteurs. Les délais de procédure ont tous augmenté, mais plus encore en cas de départage.

Lors d'une réunion à la Chancellerie en décembre 2014, j'avais interrogé le directeur des services judiciaires sur la capacité du ministère de la justice à dégager le nombre de magistrats nécessaires à la mise en œuvre de la réforme qui prévoyait alors une intervention plus précoce du juge professionnel dans plusieurs occurrences. Il m'a été répondu par une affirmation catégorique. J'en déduis donc que, dans le cadre de la réforme telle qu'adoptée par le Parlement où le magistrat départiteur n'interviendra que sur décision du BCO, il devrait être encore plus facile de dégager le nombre d'équivalents temps plein nécessaires. Pour autant, l'insuffisance du nombre de magistrats et le non-remplacement qui nous a été rapporté d'un des sept juges départiteurs au conseil des prud'hommes de Paris ne sont pas, de ce point de vue, sans susciter des inquiétudes.

Je tiens à souligner que la moitié des affaires prud'homales sont jugées par dix conseils des prud'hommes. Il faut donc concentrer les moyens sur ces dix conseils et trouver des solutions au cas par cas. Je ne comprendrai pas que des moyens supplémentaires ne leur soient pas accordés compte tenu du fait que la réforme finalement votée nécessite moins de moyens que le projet initial, même si j'ai conscience que le ministère de la justice subit les conséquences des politiques passées en matière d'effectifs de magistrats.

Enfin, je voudrais aborder un point technique. Dans l'état actuel du droit, seul le président bénéficie d'une vacation pour l'étude d'un dossier préalablement à l'audience du BCO. Les syndicats de greffiers ont attiré mon attention sur le fait que, sans évolution de cette règle, les conseillers non présidents ne pourraient, de fait, pas prendre connaissance du dossier avant l'audience. Il faut donc y remédier si l'on veut que la saisine serve à améliorer le taux de succès des conciliations. Cela aurait certes un coût, mais il est minime.

Dans le domaine du droit du travail, la loi du 6 août 2015 a aussi habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance le dernier volet de la réforme de l'inspection du travail. Ce projet d'ordonnance reprend précisément les dispositions de la proposition de loi telle qu'adoptée par la commission des affaires sociales de notre Assemblée le 14 mai 2014, cette proposition de loi reprenant elle-même les dispositions de l'article 20 du « projet de loi Sapin » qui n'a pu être adopté. Cette ordonnance complétant la réforme de l'inspection du travail intervenue par voie réglementaire, sa ratification prochaine est donc indispensable.

Deux éléments devront retenir notre attention au moment de la ratification de l'ordonnance. Ainsi, alors que la proposition de loi donnait à l'inspecteur du travail un libre accès à tout document de l'entreprise quel que soit son format, le projet d'ordonnance revient sur ce point et prévoit que les inspecteurs du travail peuvent se faire présenter au cours de leurs visites, l'ensemble des livres, registres et documents rendus obligatoires par le code du travail ou par une disposition légale relative au régime du travail.

Certes, un droit de saisie des inspecteurs du travail non limité présenterait un risque de censure constitutionnelle et nous sommes peut-être allés un peu loin lors de la discussion du « projet de loi Sapin ». Cependant il serait souhaitable de modifier le projet d'ordonnance

afin qu'à tout le moins le droit de saisine soit étendu à tout élément permettant de vérifier le respect des libertés individuelles et collectives dans l'entreprise.

Par ailleurs, pour tenir compte de l'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme sur son interprétation du principe *non bis in idem*, sur le cumul des sanctions pécuniaires administratives avec des sanctions pénales. Il me semble que le Gouvernement a essayé d'épouser le plus étroitement possible les exigences de la jurisprudence mais ce sujet devra encore faire l'objet de discussion au moment de la ratification de l'ordonnance.

Je souhaite que l'ordonnance soit publiée le plus rapidement possible car l'objet de la réforme était double. D'abord restructurer l'inspection du travail par la fusion des deux corps, et l'établissement d'unités de contrôle. Puis, renforcer les pouvoirs des agents de contrôle. Seule la première partie, réglementaire, a été mise en œuvre. Il faut mettre en œuvre la seconde, sinon la réforme resterait bancale.

La loi du 6 août 2015 comprend également plusieurs mesures visant à compléter le dispositif de sécurisation de l'emploi. Plusieurs décrets ont d'ores et déjà été publiés pour l'application de ces articles et ne portent pas de difficultés. Ainsi le décret du 10 décembre 2015 sur le périmètre de l'ordre des licenciements. De même, le décret du 10 décembre 2015 relatif à la procédure de reclassement interne hors du territoire.

Enfin, la loi du 6 août 2015 a considérablement renforcé notre arsenal législatif pour lutter contre les fraudes au détachement, dans le prolongement de la loi du 10 juillet 2014 portée par Gilles Savary visant à lutter contre la concurrence sociale déloyale. Plusieurs décrets ont été publiés.

Ainsi, le décret du 19 janvier 2016 relatif aux obligations déclaratives des maîtres d'ouvrage et des donneurs d'ordre dans le cadre de la réalisation de prestations de services internationales a été pris.

Par ailleurs, le décret du 22 février 2016 généralise l'obligation pour les salariés du bâtiment et des travaux publics, y compris les salariés détachés, de disposer d'une carte d'identification professionnelle, généralisation qui avait été souhaitée par la profession.

Le renforcement de l'arsenal de lutte contre le détachement illégal par la loi du 6 août 2015 commence à produire des effets concrets, puisque le nombre d'interventions est passé d'environ 600 par mois avant l'été 2015, à 1 400 contrôles mensuels en moyenne depuis septembre 2015.

**M. le président rapporteur.** Le projet de loi sur les nouvelles protections pour les entreprises et les salariés devrait nous permettre de faire des propositions en matière de réforme de la procédure prud'homale. Par ailleurs, le garde des Sceaux, M. Jean-Jacques Urvoas, a fait du renforcement des moyens de la justice sa priorité. Une telle priorité rejoint donc les préoccupations de la mission. J'organiserai une audition du Garde des sceaux au mois d'avril.

*La mission d'information adopte le rapport d'information et autorise sa publication.*

\*

\* \*

**Membres présents ou excusés**

**Mission d'information commune sur l'application de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques**

Réunion du mardi 22 mars 2016 à 16 heures 30

*Présents.* - M. Yves Blein, Mme Corinne Erhel, M. Richard Ferrand, M. Patrick Hetzel, Mme Bernadette Laclais, Mme Véronique Louwagie, M. Gilles Lurton, M. Denys Robiliard, M. Gilles Savary, M. Stéphane Travert, Mme Cécile Untermaier

