



## **PROJET DE LOI**

d'habilitation à prendre par ordonnances diverses mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises

NOR : EFIX1320236L/Bleue-1

## **ETUDE D'IMPACT**

**3 septembre 2013**

## **Introduction**

---

<b>Article 1er Mesures concernant un grand nombre d'entreprises</b>	<b>p.5</b>
1° Allègement des obligations comptables des TPE et PME	
2° Développement de la facturation électronique	
3° et 4° Etablissement d'un cadre juridique pour le financement participatif	
5° Mesures en faveur du développement du numérique	
6° et 7° Mesures relevant du droit du travail	
8° Suppression de la déclaration de certaines obligations déclaratives relatives à la PEEC	
9° Accélération des procédures de l'immobilier d'entreprise	
<b>Article 2 - Mesures relatives au traitement des difficultés des entreprises</b>	<b>p.28</b>
<b>Article 3 - Mesures de simplification de la vie juridique des entreprises</b>	<b>p.33</b>
1° Simplification et clarification de la réglementation applicable aux conventions réglementées	
2° Sécurisation du régime des actions de préférence	
3° Simplification et clarification de la réglementation applicable aux « titres financiers complexes »	
4° Prolongation du délai de tenue de l'assemblée générale ordinaire dans les SARL	
5° Possibilité pour une EURL d'être associée d'une autre EURL	
6° Simplification des formalités relatives à la cession des parts sociales de sociétés en nom collectif et de sociétés à responsabilité limitée	
7° Sécurisation de la base juridique permettant des contrôles conjoints du Haut Conseil du Commissariat aux comptes (H3C) et de ses homologues étrangers	
8° Simplification de l'article 1843-4 du code civil	
9° Modifier les dispositions du code de commerce applicables aux ventes en liquidation et déterminant l'autorité administrative auprès de laquelle doit être effectuée la déclaration préalable.	
<b>Article 4 - Accès au statut de notaire salarié</b>	<b>p.43</b>
<b>Article 5 - Création du statut d'avocat aux Conseils salarié</b>	<b>p.46</b>
<b>Article 6 - Assouplissement des conditions de participation au capital des sociétés d'expertise-comptable</b>	<b>p.48</b>
<b>Article 7 - Mesures de simplification des obligations de déclaration des établissements d'activités physiques et sportives ainsi que de certaines pratiques sportives</b>	<b>p.51</b>
<b>Article 8 - Société du Grand Paris</b>	<b>p.52</b>

A) Possibilité pour l'établissement public Société du Grand Paris de financer ou de se voir confier la maîtrise d'ouvrage de projets d'infrastructures ayant un lien avec le réseau de transport public du Grand Paris

B) Possibilité pour le STIF de confier à l'établissement public Société du Grand Paris des missions d'intérêt général présentant un caractère complémentaire ou connexe à ses missions principales

C) Fixer la procédure de modification du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris en prévoyant notamment des conditions et modalités adaptées de participation du public et des collectivités territoriales d'Ile-de-France.

**Article 9 - Clarification touchant au droit des mutuelles et établissements de crédit** p.56

**Article 10 - Modernisation de l'Etat actionnaire** P.57

**Articles 11 et 12 - Transposition en droit national de règles de l'Union européenne** p. 59

**Articles 13 et 14 - Expérimentation** p.63

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

**Article 14 - Expérimentation d'autorisations uniques pour certaines ICPE soumises à autorisation** p.67

**Article 16 - Signalétique des produits recyclables soumis à un dispositif de responsabilité élargie des producteurs** p.75

**Article 17 - Suppression de la déclaration préalable en préfecture pour les entrepreneurs non-résidents** p.76

**Article 18 - Délais d'habilitation** p.77

## Introduction

Suivant les termes du Président de la République, le Gouvernement a souhaité engager, au bénéfice des entreprises – comme il est prévu par ailleurs au bénéfice de l'ensemble des usagers de l'administration, un véritable « choc de simplification », de nature à leur permettre de se libérer de certaines tâches administratives pouvant être modernisées, se concentrer sur le cœur de leur activité et, par l'allègement de leurs charges, leur permettre de gagner en compétitivité.

Tout en lançant dès l'automne 2012, au titre du Pacte de compétitivité, de croissance et d'emploi, sept chantiers prioritaires de simplification, dont le chantier de suppression des redondances de demandes d'information adressées par l'administration aux entreprises (programme « Dites-le nous une seule fois »), le Gouvernement a organisé au premier semestre 2013 une vaste concertation des entreprises afin d'identifier les facteurs clés de progrès en ce domaine.

M. Thierry MANDON, député de l'Essonne, a été chargé par le Premier ministre de proposer au Gouvernement, en relation étroite tant avec les entreprises qu'avec l'ensemble des services publics concernés, un programme de travail pour la simplification du cadre réglementaire et fiscal des entreprises.

Dans le même calendrier, les parties prenantes ont mis en exergue, dans le cadre des Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement, la multiplicité des autorisations qu'un projet d'activité économique devait obtenir et la difficulté pour les porteurs de projets à connaître toutes les législations susceptibles de s'appliquer à leur projet. Ces parties prenantes ont également fait part de l'insécurité juridique née des changements fréquents de la règle de droit. Pour des motifs liés à la complexité d'un projet mais aussi du fait de l'omission ou de la « découverte » tardive d'une législation s'appliquant au projet ou encore par un changement de circonstances du droit, le temps nécessaire pour voir aboutir un projet est jugé trop long.

Ces Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement ont conduit à définir une feuille de route contenant diverses mesures, notamment la définition d'un « permis environnemental unique », pour mieux articuler les procédures, les autorisations environnementales et les autorisations d'urbanisme, éviter les doublons d'instruction et de consultations, et ainsi simplifier les procédures pour les porteurs de projets.

Ainsi est-ce sur la base du rapport intitulé « Mieux simplifier - la simplification collaborative » remis au début du mois de juillet 2013 au Gouvernement par M. MANDON et des conclusions des Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement que, lors de sa réunion du 17 juillet 2013, le Comité interministériel de modernisation de l'action publique a arrêté un programme triennal de simplification de la vie des entreprises, couvrant les différents aspects de leur activité.

Ce programme 2013-2015 de simplification en faveur des entreprises rassemble des mesures identifiées par la concertation entre entreprises et administrations comme des clés de progrès substantiels.

Si nombre des mesures de ce plan seront mises en œuvre sans que soit nécessaire une modification de la réglementation en vigueur, plusieurs appellent des modifications législatives. L'objet du présent projet de loi est de permettre la mise en œuvre la plus diligente possible de la partie du programme de simplification appelant la modification de règles législatives, hors la partie fiscale dont le Parlement sera saisi dans le cadre des lois de finances de l'automne 2013.

La présente étude d'impact répond aux exigences propres aux lois d'habilitation prévues au chapitre II de la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

## **Article 1<sup>er</sup> - Mesures concernant un grand nombre d'entreprises**

### **1° Allègement des obligations comptables des très petites entreprises et petites entreprises**

#### **1. Diagnostic des difficultés à résoudre**

- Les sociétés commerciales françaises (SNC, SARL, sociétés par action) sont soumises à la fois aux obligations d'établissement des comptes propres aux commerçants et à celles de publication. Ces deux types d'obligations sont encadrés strictement par le droit communautaire.

Si les sociétés commerciales sont soumises à une obligation de publicité étendue, c'est du fait de leur responsabilité limitée aux fonds propres. En conséquence, et contrairement aux entrepreneurs individuels dont la responsabilité est illimitée, il existe pour elles une obligation générale de publication des comptes (compte de résultat, bilan, annexe) afin de permettre aux créanciers d'apprécier l'activité, la rentabilité et le niveau des fonds propres de la société à chaque exercice. Cette obligation est donc bien antérieure au cadre communautaire actuel.

En droit français, le dépôt au greffe du tribunal de commerce vaut publication, et c'est le greffier qui assure la communication des états comptables aux tiers qui en font la demande.

- Ainsi que l'ont confirmé les travaux engagés au niveau européen pour la refonte des directives comptables, les obligations comptables applicables en France aux très petites entreprises (TPE) et petites et moyennes entreprises (PME) sont plus étendues que celles existant chez certains de nos partenaires. Elles le sont également au regard du nouvel état de la directive issu de la négociation qui vient de s'achever (directive 2013/34/UE du 26 juin 2013), qui reprend certains acquis de la directive dite « micro-entités » (2012/6/UE).

Si les choix de transposition précédemment effectués en ce sens ont été justifiés par l'exigence de conciliation entre la transparence de l'entreprise envers ses créanciers (État, fournisseurs, prêteurs), la fluidité des relations commerciales et la prise en compte des charges en découlant pour les entreprises, un équilibre différent de celui retenu jusqu'ici paraît possible sans porter atteinte à ces différents objectifs et en redonnant aux TPE et PME françaises des marges de manœuvre nouvelles en termes de compétitivité à l'égard de leurs homologues européennes.

Dans le cadre des concertations engagées par le Gouvernement pour la préparation d'un choc de simplification, une forte attente s'est exprimée de la part des entreprises pour une révision de ces choix de transposition en matière d'établissement des comptes. C'est pourquoi le Premier ministre s'est prononcé dès le 18 avril pour un premier volet d'allègement. Ces mesures ont également été identifiées comme structurantes et prioritaires par M. T. MANDON, député de l'Essonne, dans le cadre de la mission sur la simplification du cadre réglementaire et fiscale des entreprises qu'il a effectuée à la demande du Premier ministre au cours du premier semestre 2013.

À la demande du Président de la République, et à l'aune de la nouvelle directive publiée entre temps, de mesures additionnelles ont été proposées par le Gouvernement lors du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique du 17 juillet 2013.

- Les différentes mesures d'allègement en matière d'établissement des comptes pourraient avoir un effet vertueux sur le respect de l'obligation légale de dépôt des comptes par les entreprises : en effet actuellement le taux de dépôt peut être considéré comme insuffisant (67% en 2011). Les différents allègements sont donc également un moyen d'encourager la pratique du dépôt par la définition d'obligations mieux proportionnées à la réalité de la vie des entreprises.

En sus de l'allègement comptable proprement dit, une modification du régime de publicité des comptes sera également mise en œuvre au moyen de l'ordonnance. Dans le cadre du système français, l'obligation de publicité ne pèse pas à proprement parler sur l'entreprise, car c'est le greffe du tribunal de commerce qui s'occupe d'assurer cette publicité à l'égard des tiers. Néanmoins, une mesure d'accompagnement est prévue concernant la publicité des comptes des très petites entreprises: le souci de confidentialité est en effet un motif fréquemment invoqué par les entreprises pour ne pas déposer leurs comptes. Une option de confidentialité pourrait lever un obstacle important au dépôt.

Pour répondre à cet objectif, il est envisagé d'autoriser les très petites entreprises à ne pas publier leurs comptes, sur option. Ceci se traduira par une modification des missions incombant au greffe. Le maintien d'un système de collecte centralisé reste toutefois amplement justifié : le dépôt des comptes au registre du commerce et des sociétés (RCS) permet en effet au Président du tribunal de commerce d'exercer sa mission de prévention des difficultés des entreprises (article L.611-2 du code de commerce). La constitution d'une base la plus exhaustive possible permet également aux autorités publiques d'exercer leur mission de suivi du financement de l'économie. Ainsi, quel que soit le cas, les administrations publiques (notamment Banque de France, services de la statistique publique, ministères économiques et financiers) continueront de pouvoir accéder à l'intégralité du RCS.

La modification de ces choix de transposition appelle une modification de plusieurs articles du code de commerce, correspondant aux différentes formes juridiques des entreprises concernées.

## **2. Objectifs**

Ainsi que le Gouvernement l'a annoncé le 17 juillet 2013 à l'issue du Comité interministériel de modernisation de l'action publique, l'une des mesures structurantes du programme pluriannuel de simplification qu'il a décidé d'engager consistera en :

- pour les très petites entreprises (moins de 10 salariés<sup>1</sup>), la suppression de l'obligation d'établissement de l'annexe aux comptes annuels et, sur option, la possibilité de ne plus publier leurs comptes ;

- pour les petites entreprises (moins de 50 salariés), la possibilité d'établir des états simplifiés tant pour le bilan que pour le compte de résultat. L'annexe reste obligatoire<sup>2</sup>.

Il est à noter que le dépôt des comptes reste obligatoire pour toutes les sociétés commerciales.

Il est également envisagé d'aligner le régime des EIRL sur celui des micro-entités (bien que celles-ci déposent auprès d'un registre différent).

## **3. Impact des mesures**

### **3.1. Pour les sociétés commerciales soumises aux règles comptables**

---

<sup>1</sup> Le cadre comptable communautaire utilise un faisceau de trois critères pour définir la taille des entreprises (avec une définition un peu différent de celles des lignes directrices en matière d'aide aux entreprises). Par simplicité, seul le seuil en nombre de salariés est ici utilisé ici mais il s'agit d'une approximation.

<sup>2</sup> Il convient de noter que le contenu de l'annexe n'est plus simplifiable au sens de la nouvelle directive comptable et que son contenu est précisément normé. Les travaux d'ajustement du cadre comptable français sur ce point seront réalisés lors du chantier de transposition, qui demandera un travail de fond sur tous les aspects.

### Catégories d'entreprise selon le droit communautaire comptable\*

<i>ne dépasse pas les seuils pour au moins deux des trois critères suivants</i>	<b>Salariés</b>	<b>Chiffre d'affaires</b>	<b>Total de bilan</b>
<b>Micro-entreprises</b>	10	350 000 €	700 000 €
<b>Petites entreprises</b>	50	8 000 000 €	4 000 000 €

\*Directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013

Au sens strict, les catégories « petites » et « moyennes » s'entendent catégories inférieures non incluses

Un million environ de très petites entreprises (dites micro-entités) bénéficieront dès 2014 de la mesure de suppression de l'annexe aux comptes annuels, qui peut aujourd'hui représenter plus d'une dizaine de pages détaillant les méthodes comptables, les événements exceptionnels ou encore les différents postes du bilan et du compte de résultat.

L'objectif de simplification des états comptables, conciliée avec la préservation de la confiance dans les relations commerciales, sera ainsi mieux atteint: les micro-entités représentent en effet 79% des sociétés commerciales mais seulement 12% des effectifs ETP et 9% de la valeur ajoutée des entreprises. L'allègement est donc très important en termes de nombres d'assujettis mais porte sur une fraction relativement faible de l'activité économique.

	<i>unités</i>	<i>K€</i>	<i>unités</i>	<i>k€</i>	<i>k€</i>
2009	<b>Nombre d'entreprises</b>	<b>Chiffre d'affaires</b>	<b>Effectifs ETP</b>	<b>Valeur ajoutée</b>	<b>Exportations</b>
<b>Micro-entités sociétés commerciales</b>	1 080 772	211 454 384	1 460 714	83 705 640	6 658 040
(en % du total des sociétés commerciales)	79%	7%	14%	10%	1%
(en % du total des entreprises françaises)	37%	6%	12%	9%	1%

Source : base SIREN

Un allègement plus large, toutes choses égales par ailleurs, ferait peser des risques sur l'accès aux financements et sur la confiance entre clients et fournisseurs. Enfin, cette catégorie d'entreprises réalise une fraction marginale des exportations et l'atteinte au marché unique, juridiquement autorisé, est statistiquement négligeable.

Les petites entreprises (moins de 50 salariés) seront au nombre d'environ 1 300 000 à pouvoir déposer leurs comptes aux moyens d'états comptables simplifiés, dans le même calendrier. Au regard du droit comptable actuellement applicable<sup>3</sup>, ceci consiste pour l'essentiel à rehausser le seuil applicable de 20 salariés à 50 salariés, en intégrant ainsi environ 40 000 sociétés supplémentaires. L'ensemble des petites entreprises représentent 97% des sociétés commerciales, ainsi que 36% des emplois et 28% de la valeur ajoutée des entreprises.

<sup>3</sup> Règlement de l'Autorité des normes comptables n°2010-10 relatif à la présentation simplifiée des comptes annuels

	<i>unités</i>	<i>K€</i>	<i>unités</i>	<i>k€</i>	<i>k€</i>
2009	<b>Nombre d'entreprises</b>	<b>Chiffre d'affaires</b>	<b>Effectifs ETP</b>	<b>Valeur ajoutée</b>	<b>Exportations</b>
<b>"Petites entreprises" (y compris micros) sociétés commerciales</b>	1 336 950	781 467 587	4 414 529	270 481 487	42 423 201
(en % du total des sociétés commerciales)	97%	26%	41%	33%	9%
(en % du total des entreprises françaises)	46%	23%	36%	28%	8%

Source : base SIREN

### 3.2. Pour leurs partenaires administratifs et privés

Les services publics ont besoin de l'information sur la santé financière des entreprises, dans toutes ses composantes (bilan, compte de résultat et annexe) pour continuer à exercer leurs missions. En ce sens, la réforme de l'obligation de publication des micro-entités demande des aménagements juridiques afin de permettre aux services de remplir leur mission.

Ainsi le Président du tribunal de commerce, les services de la Banque de France (notamment pour la tenue du fichier FIBEN) et d'une manière générale les services de l'État pourront continuer à accéder à l'ensemble des éléments déposés au RCS après la réforme, y compris les états comptables pour lesquels l'entreprise aura demandé la confidentialité. Ceci implique une modification d'organisation du registre au sein des greffes, qui devra permettre de distinguer les documents communicables ou non.

Une attestation sera demandée à l'entreprise concernée, qui devra certifier qu'elle relève de la catégorie des micro-entreprises et qu'elle demande la confidentialité de ses documents comptables afin de dégager le greffe du tribunal de commerce de sa responsabilité en cas d'erreur de la part de l'entreprise. L'entreprise sera également informée des risques qu'elle prend en optant pour la confidentialité de ses comptes : risque de susciter la méfiance chez ses partenaires, risque de rendre l'accès aux financements plus difficile ou plus cher, risque de détériorer la relation avec ceux de ses fournisseurs qui utilisent les services de l'assurance-crédit ou de l'affacturage (et donc qui utilisent un score financier pour noter leurs clients).

Afin d'améliorer le taux de dépôt, une action de sensibilisation des entreprises sera menée par les greffes des tribunaux de commerce aux atouts qui sont attachés au dépôt des comptes et sur les avantages et inconvénients de la confidentialité des comptes. Une harmonisation au niveau national de la politique de relance et de sanction du non-dépôt par les greffes sera initiée. Cette politique incitative se fera à droit constant : il est constaté que les sanctions sont suffisantes mais que les relances des greffes sont inégales selon les régions.

## 2° Développement de la facturation électronique

### 1. Diagnostic des difficultés à résoudre

### 1.1. Les services de l'Etat ne reçoivent ainsi pas moins de 4 millions de factures chaque année.

Factures qui sont imprimées, mises sous plis, affranchies, triées... Autant de traitements manuels à faible valeur ajoutée et qui représentent un coût significatif, aussi bien pour les entreprises que pour l'Etat.

Il arrive qu'une seule entreprise, de grande taille, ait à établir entre 130 000 et 150 000 factures pour l'Etat par an, et que certaines de ses factures fassent 3000 pages.

Les mêmes enjeux existent pour les collectivités territoriales, de même que pour les établissements publics nationaux ou locaux.

### 1.2. Les nouvelles technologies offrent l'opportunité de progresser vers une relation plus efficace.

Le portail dit « Chorus-Factures » permet d'ores et déjà aux entreprises d'adresser leurs factures par voie électronique, et d'en suivre le traitement par l'administration. Les entreprises disposent ainsi d'un outil disponible et facile d'accès pour afficher en quelques clics la situation de leurs créances.

La dématérialisation de ces envois permet aussi à l'administration de faciliter le traitement, en supprimant le suivi et la gestion manuelle des courriers.

Ces gains profitent également aux entreprises. En effet, l'Etat souhaite maîtriser fermement ses délais de paiement, qui peuvent encore être réduits. C'est un engagement du gouvernement qui a été positionné au troisième rang des décisions du Pacte pour la compétitivité, la croissance et l'emploi.

D'importants progrès ont certes été constatés : le rapport de l'Observatoire des délais de paiement paru début 2013 constate d'ores et déjà une baisse de 35 % du délai global de paiement de l'Etat l'an dernier. Mais cette baisse doit se poursuivre à moyen terme avec l'objectif de 20 jours à l'horizon 2017.

Le bilan carbone de cette opération est un élément supplémentaire à prendre en considération. En effet, par simples clics, le nombre de kilomètres parcourus pour transmettre des kilogrammes de papiers dont l'impression n'est plus nécessaire peut être littéralement aboli.

Il n'en reste pas moins que seules 6.000 factures adressées à l'Etat ont été dématérialisées au cours des cinq premiers mois de 2013.

### 1.3. Certains des partenaires européens de la France se sont déjà résolument engagés sur la voie de la dématérialisation des factures, tels la Finlande, la Suède, et les Pays-Bas.

D'autres pays ont été plus loin, imposant par la loi la dématérialisation des factures adressées à l'Etat. Cette mesure a été mise en œuvre progressivement. Ainsi, le Danemark a laissé un délai de 4 ans aux entreprises pour respecter cette obligation et n'hésite pas aujourd'hui à refacturer une partie de ses coûts de traitement des documents papiers à ses fournisseurs.

## **2. Objectifs poursuivis par la réforme**

Pour donner de la visibilité aux entreprises sur le développement de la facturation électronique, il est envisagé de fixer par voie d'ordonnance un échéancier d'entrée en vigueur des obligations, en tenant étroitement compte des délais d'adaptation nécessaires et des modalités techniques à préciser.

Cet échéancier sera à définir bien entendu en concertation étroite avec les représentants des entreprises.

Une concertation avec les collectivités territoriales permettra de déterminer si et dans quelle mesure celles-ci entendent s'inscrire dans cette démarche.

## **3. Impact de la réforme envisagée**

### 3.1. Pour les entreprises

La démarche collaborative envisagée pour la mise au point d'un échéancier d'entrée en vigueur d'une obligation progressive de dématérialisation de la facturation doit permettre d'aménager celle-ci en fonction des capacités d'adaptation des entreprises, c'est-à-dire notamment à raison de leur taille.

Le portail Chorus Factures permettra d'éclairer la concertation à mener pour la mise au point de cet échéancier, à travers les trois possibilités de dématérialisation qu'il offre d'ores et déjà, à savoir :

- une première solution destinée aux fournisseurs produisant un nombre important de factures : il s'agit de les envoyer dans le cadre d'un Echange de Données Informatisé (sous forme de fichiers après une séquence de tests) ;
- une option consistant à s'inscrire sur le portail et à saisir ensuite chaque facture unitairement. Elle s'adresse à des fournisseurs qui n'émettent que ponctuellement des factures concernant l'Etat ;
- une troisième option, disponible à l'été 2013, destinée aux fournisseurs disposant d'un système de facturation permettant de produire des factures au format « pdf signé » (avec un certificat électronique), et leur permet de les déposer sur le portail (sans saisie complète) et de confirmer les données.

Le portail Chorus factures offre un service supplémentaire : tout fournisseur ayant produit une facture dématérialisée peut suivre l'avancement du traitement de celle-ci par les services de l'Etat.

Outre ces trois possibilités de dématérialisation, l'Agence de l'informatique financière de l'Etat (AIFE) a mis en place une solution de numérisation qui est maintenant opérationnelle et qui permet de traiter les factures envoyées sous forme papier par les fournisseurs.

C'est ainsi que, pour les entreprises fournisseurs de l'Etat, la dématérialisation peut :

- ✓ réduire les coûts (impression et envoi postal),
- ✓ éviter les manipulations de documents papiers,
- ✓ permettre d'avoir accès à tout moment à une information sur l'avancement du traitement de leurs factures « en ligne »,
- ✓ diminuer les délais de paiement et contribue à améliorer leur trésorerie.

### 3.2. Pour l'administration :

La dématérialisation sous toutes ses formes est un vecteur :

- ✓ de réduction des coûts avec une rationalisation des tâches et une diminution importante de la manipulation de ces documents,
- ✓ de diminution des délais de traitement grâce à une chaîne informatisée de bout en bout,
- ✓ d'amélioration de la qualité comptable : la mise en place d'une chaîne de traitement automatisée et unifiée est un facteur de qualité en rendant plus fluide et plus fiable la circulation des informations (suppression des doubles saisies).

Pour les agents, la dématérialisation :

- ✓ facilite les relations avec les fournisseurs qui bénéficient du suivi en ligne du traitement de leurs factures par le portail Chorus factures,
- ✓ améliore les conditions de travail en supprimant les tâches de saisie sans valeur ajoutée et en permettant aux agents de se consacrer aux tâches de pilotage et de contrôle via les indicateurs et les restitutions qu'ils auront à leur disposition.

### 3.3. Modalités de mise en œuvre

Pour atteindre un objectif de dématérialisation totale des factures, plusieurs voies sont à combiner :

- une action volontariste de communication auprès des services de l'Etat et de démarchage des fournisseurs pour promouvoir la dématérialisation native des factures, en favorisant notamment une nouvelle voie de dématérialisation telle que prévue par le décret n°2013-350 du 25 avril 2013 – appelée aussi « PDF simple sans signature électronique » ;
- la simplification de la nomenclature des pièces justificatives visant à rendre, sauf exception, la facture comme la seule pièce justificative exigible pour le paiement par l'administration dans le cadre des envois dématérialisés. Il faut préciser que cette nomenclature ne régit pas les relations entre les fournisseurs et les acheteurs publics, celles-ci relevant du code des marchés qui ne nécessite pas de révision sur ce sujet.

Objet propre de l'ordonnance qu'il est proposé de prendre, la mise en œuvre progressive d'une obligation de dématérialisation des factures pour les fournisseurs, par exemple pour les marchés futurs, constituera le couronnement de ces démarches.

Deux modalités de mise en œuvre sont actuellement étudiées : un délai de mise en œuvre unique (entre 3 et 5 ans) à l'instar d'autres pays européens, ou une obligation progressive basée sur un critère à définir.

A noter que dans ce dernier cas, le critère sur lequel reposerait cette obligation devra faire l'objet d'une discussion approfondie avec les entreprises, sachant que :

- ✓ Le montant de la facture pourrait conduire les fournisseurs réticents à « découper » les factures et introduirait une contrainte à la politique de regroupement des factures.
- ✓ Le chiffre d'affaires n'est pas une donnée facilement accessible aux services en charge de la réception des factures, ne figure pas dans Chorus, et pénaliserait des fournisseurs importants mais ne travaillant qu'occasionnellement avec l'Etat.

### **3° et 4° Etablissement d'un cadre juridique sécurisé pour le financement participatif**

#### **1. Diagnostic et objectifs**

Le financement participatif (crowdfunding) est un mode de financement de projets innovants ou de création y compris de création d'entreprise, permettant de collecter les apports financiers d'un grand nombre de particuliers, via des plateformes sur internet. En France, selon l'association Finance Participative France, ce mécanisme a permis de collecter depuis 2010 plus de 6 M€ pour financer près de 15 000 projets, parmi lesquels des projets de création ou de développement d'entreprises<sup>4</sup>. Le financement participatif se développe selon plusieurs modalités : le don, le don avec contrepartie ou achat par anticipation, le prêt (y compris entre particuliers, avec ou sans intérêts) et l'investissement en capital dans les entreprises.

Du fait de son développement encore très récent, le financement participatif est aujourd'hui soumis à la réglementation juridique et financière élaborée pour les modes de financement classiques : celle-ci se révèle parfois insuffisamment adaptée et peut limiter le développement du financement participatif. Les opérations de financement participatif sont susceptibles de relever de trois régimes juridiques : les opérations de banque, les services de paiement et les services d'investissement.

Des adaptations à cette réglementation pour tenir compte de la spécificité du financement participatif dans le respect des règles communautaires et le souci de la protection des particuliers sont susceptibles d'encourager ces nouveaux modes de financement, dont le potentiel de croissance est important, si l'on s'appuie sur les dernières collectes statistiques réalisées en 2012 et 2013 au plan mondial ( il n'y a pas de données plus avancées au plan national).

<sup>4</sup> Lors des Assises de l'entrepreneuriat en 2013, cette association a avancé le chiffre de 40M€ levés en 2012

**Selon l'étude « Technology, Media & Telecommunications predictions 2013 » du cabinet Deloitte,** l'ensemble des plateformes de crowdfunding du monde collecteront 3 Md\$ en 2013, doublant ainsi les levées de 2011 qui s'élevaient à 1,5 Md\$.

Deloitte a réalisé un chiffrage des quatre catégories du financement participatif, à l'échelle internationale :

**Le prêt est la catégorie la plus importante en volume** (prêt entre particuliers, micro-crédit, prêt des particuliers aux entreprises). 1,5 Md\$ de prêts ont été octroyés entre 2008 et 2012. Pour la seule année 2013, ces prêts pourraient dépasser les 1,3 Md\$ (croissance de plus de 50 % par rapport à 2012) ;

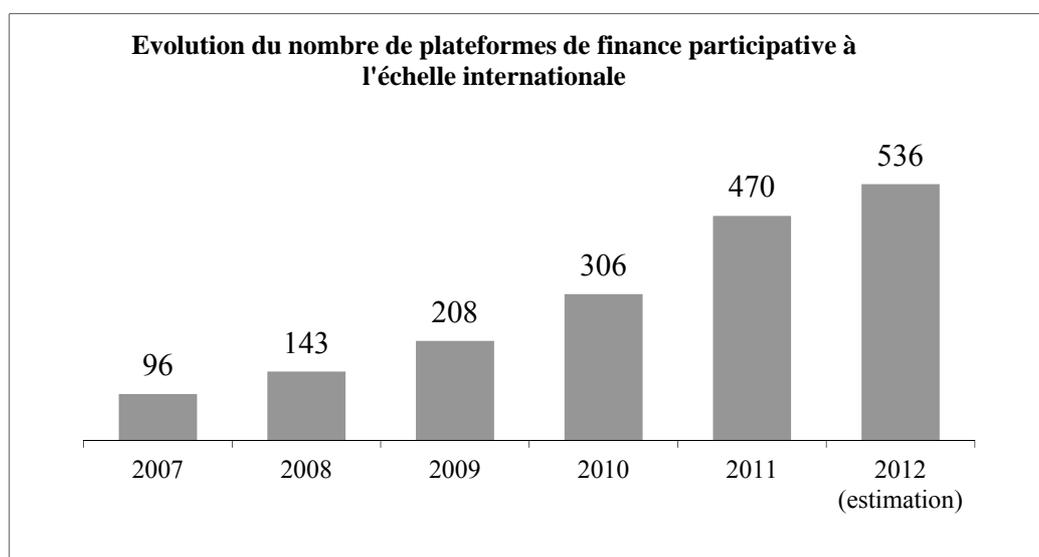
**Le don avec contrepartie ou achat par anticipation.** Des contreparties en nature sont offertes aux internautes en fonction du montant des sommes qu'ils versent. Le porteur de projet conserve intégralement la propriété de son projet. Pour l'internaute, il ne s'agit pas d'un investissement (pas de retour financier attendu) mais soit d'un don, soit (le plus souvent) d'une souscription (pré-vente). Ce type de levée de fonds pourrait collecter jusqu'à 700 M€ en 2013 ;

**Le don.** Il s'agit de levées de fonds (ticket unitaire moyen de 25\$) sur internet pour des causes charitables ou de type mécénat. Les contreparties offertes aux internautes en échange des sommes reçues sont symboliques. Ce secteur pourrait dépasser les 500 M\$ en 2013 au niveau mondial ;

**L'investissement en capital dans les entreprises.** L'internaute "investisseur" acquiert une participation dans le projet, au capital de l'entreprise et a le droit en échange à des contreparties financières en cas de succès commercial du projet. Les porteurs de projet y ont recours à l'amorçage de leur start-up, en amont de la chaîne de financement, sur des collectes de moins de 250 000 €, avant l'intervention des *business angels* et des fonds de capital-risque.

## **I. Etudes du cabinet Massolution (mai 2012)**

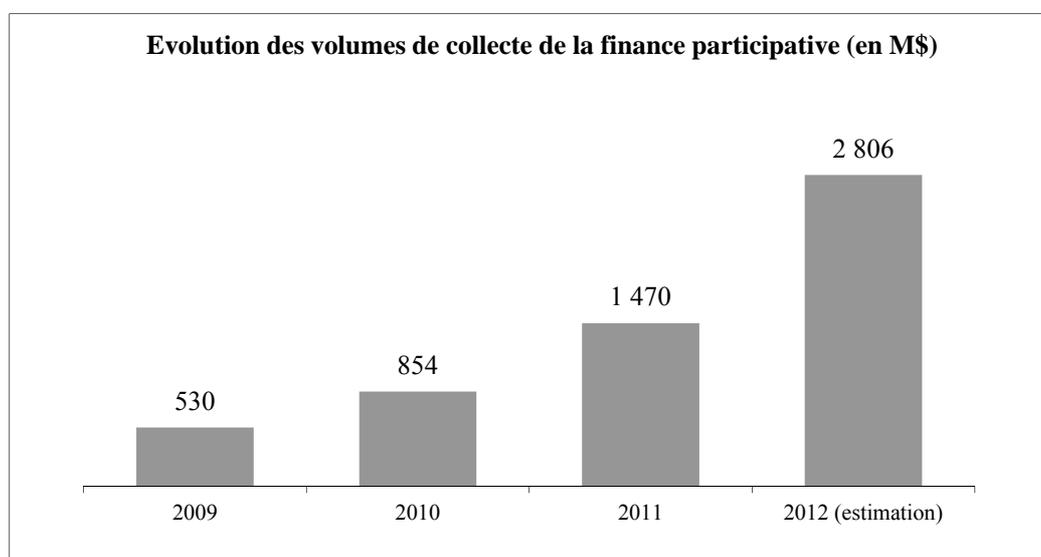
Selon l'étude « Crowdfunding Industry Report » de mai 2012 du cabinet américain Massolution, le nombre de plateformes de finance participative est estimé à 536 en fin 2012 dans le monde. En avril 2012, 191 plateformes étaient actives aux Etats-Unis, 44 en Grande Bretagne, 29 aux Pays-Bas, 28 en France, 21 au Brésil et 20 en Allemagne.



Le cabinet Massolution estime que 1,5 Md\$ ont été collectés par les plateformes de crowdfunding dans le monde en 2011. L'Amérique du Nord est le premier marché sur ce secteur. Les levées de fonds ont augmenté de 63 % en taux de croissance annuel moyen sur les 3 dernières années, principalement du fait des plateformes de prêt et de dons avec contrepartie.

Le don avec contrepartie est la catégorie qui rassemble le nombre le plus important de plateformes participatives. L'investissement en capital dans les entreprises (equity crowdfunding), est celle qui connaît la plus forte croissance avec un TCAM<sup>5</sup> de 114 % depuis 2007, suivi par le don avec contrepartie (79 %), puis par le prêt (50 %) et enfin le don (41 %).

Plus d'un million de campagnes de collecte de fonds par finance participative ont eu lieu en 2011.



## 2. Etude des options et raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

Dans ces conditions, après recensement des textes européens, au niveau national, deux ensembles d'initiatives peuvent être envisagées.

Il s'agit d'une part d'adapter les dispositions législatives afin

de créer un statut de conseiller en financement participatif qui permette aux acteurs du secteur d'offrir le service de conseil en investissement financier sans pour autant être soumis aux exigences de la réglementation applicable aux prestataires de services d'investissement et sans pouvoir cumuler ce statut avec d'autres statuts incompatibles avec l'activité des « crowdfunders » (tels le statut d'intermédiaire en opération de banques) ;

---

<sup>5</sup> Taux de croissance annuel moyen.

□ d'adapter au financement participatif le régime et le périmètre des offres au public de titres financiers par les sociétés qui en bénéficient et en modifiant le régime de ces sociétés en conséquence. L'intérêt pratique de cette disposition est de permettre d'alléger les contraintes pesant sur la rédaction du prospectus préalable à l'offre de titre ;

□ d'étendre le champ des dérogations existantes au monopole bancaire pour autoriser le prêt par des personnes physiques, sous des conditions strictes ne particulier en matière de montant. :

□ enfin, sur le fondement du 4°, de tirer parti de l'exemption prévu à l'article 26 de la directive 2007/64 sur les services de paiement afin de réduire les exigences requises par ce texte pour les plates-formes fournissant des services de paiement sous des conditions de montant annuel. Cette exemption, qui ne serait pas réservée aux seuls acteurs du crowdfunding, devrait toutefois principalement bénéficier à ces plates-formes, qu'elles agissent dans le champ du prêt ou du don.

### **3. Consultations**

L'identification des mesures susceptibles d'être adoptées a fait l'objet de concertations avec les autorités de régulation (Autorité de contrôle prudentiel et Autorité des marchés financiers) et avec les acteurs de la Place. Les consultations se poursuivent sur la mise en œuvre des mesures.

## **5° Mesures en faveur du développement du numérique**

### **I.- Domaines internet de premier niveau correspondant au territoire national**

#### **1.- Rappel du contexte**

Les articles L. 45 à L. 45-7 du code des postes et des communications électroniques définissent les modalités selon lesquelles les noms de domaine rattachés à chaque domaine de premier niveau du système d'adressage par domaines de l'internet correspondant aux codes pays du territoire national ou d'une partie de celui-ci (comme le « .fr » ou le « .re ») sont attribués et gérés. En particulier, l'article L. 45 stipule que l'attribution et la gestion de ces noms de domaine sont centralisées par un organisme unique dénommé "office d'enregistrement", désigné par arrêté du ministre chargé des communications électroniques pour une durée fixée par voie réglementaire.

Par un arrêté du 19 février 2010 et conformément aux dispositions du code des postes et des communications électroniques dans sa rédaction alors applicable, le ministre auprès de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, chargé de l'industrie avait désigné, pour une durée de sept ans, l'Association française pour le nommage internet en coopération (AFNIC) pour exercer la fonction d'office d'enregistrement du « .fr » et précisé, en application de l'article R. 20-44-36 du code des postes et des communications électroniques alors en vigueur, les prescriptions s'imposant à l'office d'enregistrement. Pour compléter cet arrêté, l'Etat avait passé avec l'AFNIC une convention portant sur l'attribution et la gestion du « .fr ».

Par décision n° 337320 du 10 juin 2013, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté du 19 février 2010 du ministre auprès de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, chargé de l'industrie, ainsi que la convention entre l'Etat et l'AFNIC portant sur l'attribution et la gestion du nom de domaine de premier niveau correspondant au « .fr », en raison de l'absence de notification de ces textes à la

Commission européenne, en application des dispositions de l'article 8 de la directive 98/34/CE du 22 juin 1998.

## **2.- Description des mesures proposées**

Les textes visés par la décision du Conseil d'Etat sont aujourd'hui caducs, puisque, suite aux modifications législatives apportées au code des postes et des communications électroniques par l'ordonnance n° 2011-1012 du 24 août 2011 relative aux communications électroniques, une nouvelle procédure de désignation de l'office d'enregistrement en charge du « .fr » a été menée en 2012.

Toutefois, le Gouvernement souhaite notifier les dispositions législatives actuellement prévues par le code des postes et des communications électroniques à la Commission européenne conformément à la directive européenne précitée pour garantir leur sécurité juridique. Au terme de cette procédure de notification, ces mêmes dispositions pourront à nouveau être insérées dans le code des postes et des communications électroniques par voie d'ordonnance. Ainsi, elles ne pourront faire l'objet d'une annulation pour les motifs invoqués dans la décision du Conseil d'Etat n° 337320 du 10 juin 2013.

Par ailleurs, le Gouvernement souhaite préciser, à l'article L. 45-3 du code des postes et des communications électroniques, que les personnes physiques ou morales pouvant demander l'enregistrement d'un nom de domaine sont les personnes résidant ou ayant leur siège social ou leur établissement principal sur le territoire de l'Espace économique européen (et pas seulement sur le territoire de l'Union européenne comme stipulé dans la version actuelle du code).

## **3.- L'impact des mesures proposées**

Les mesures proposées ayant comme objectif de sécuriser, au regard du droit de l'Union européenne, les dispositions du code des postes et des communications électroniques relatives aux domaines internet de premier niveau correspondant au territoire national, elles n'emportent pas d'impact autre que cette sécurisation juridique.

## **II.- Pouvoirs de sanction de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes**

### **1.- Rappel du contexte**

**1.1.-** L'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) trouve son origine dans l'Autorité de régulation des télécommunications (ART), autorité administrative indépendante chargée de la régulation du secteur des télécommunications instituée par la loi de réglementation des télécommunications du 26 juillet 1996 dans la perspective de l'ouverture du secteur à la concurrence le 1<sup>er</sup> janvier 1998. L'ART est entrée en fonction le 5 janvier 1997.

En 2005, le législateur<sup>6</sup> a confié la régulation des activités postales à l'ART qui est devenue l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et à porter le nombre de ses membres de 5 à 7 nommés en raison de leur qualification économique, juridique et technique dans le domaine des communications électroniques, des postes et de l'économie des territoires : : trois d'entre eux sont désignés par le Président de la République et les quatre autres, respectivement par le Président de l'Assemblée Nationale et le Président du Sénat. Ceux nommés par décret sont renouvelés par tiers tous les deux ans.

---

<sup>6</sup> Loi n° 2005-516 du 20 mai 2005 relative à la régulation des activités postales

L'ARCEP établit chaque année un rapport qui rend compte de son activité et de l'application des dispositions législatives et réglementaires du code. Elle rend également compte de ses activités devant les commissions permanentes du Parlement compétentes à leur demande<sup>7</sup>.

Les articles L. 36-5 et suivants code des postes et des communications électroniques (CPCE) décrivent à titre principal les missions de l'ARCEP, excepté celles relatives à la gestion des ressources rares qui résultent des articles L. 42 et suivants et L. 44 et suivants du même code. Pour l'accomplissement de ces missions, l'Autorité doit veiller au respect des objectifs prévus au II de l'article L. 32-1 du CPCE qui portent notamment sur l'exercice au bénéfice des utilisateurs d'une concurrence effective et loyale, l'aménagement du territoire national, le respect du secret des correspondances et du principe de neutralité au regard du contenu des messages transmis, l'accessibilité aux services et aux équipements ou encore l'utilisation et la gestion efficaces des fréquences radioélectriques etc.

L'ARCEP est chargée à titre principal de la régulation des marchés du secteur des communications électroniques, de l'attribution des droits d'utilisation des ressources rares, de la gestion des procédures administratives simplifiées pour exercer l'activité d'opérateur de communications électroniques, de la définition de conditions d'accès, d'interconnexion et d'itinérance, de calcul des coûts et contributions au service universel et de la régulation tarifaire.

Pour exercer ses attributions, l'ARCEP dispose de différents pouvoirs et notamment d'un pouvoir réglementaire, d'un pouvoir de contrôle, d'un pouvoir de règlement des différends, d'un pouvoir consultatif et d'un pouvoir de sanction.

Le pouvoir de sanction prévu par l'article L. 36-11 du CPCE permet ainsi à l'ARCEP de prendre des mesures à l'encontre des exploitants de réseaux ou des fournisseurs de services de communications électroniques en cas de manquement aux dispositions législatives et réglementaires qui régissent leur activité ou aux décisions prises pour en assurer la mise en œuvre.

Cette compétence peut être exercée à la demande d'un opérateur ou de toute personne physique ou morale concernée. L'ARCEP peut aussi déclencher d'office cette procédure.

Le CPCE dans sa rédaction antérieure au 5 juillet 2013 prévoyait ainsi qu'un opérateur pouvait être mis en demeure, par une décision du directeur général, de se mettre en conformité avec le droit applicable. S'il ne s'y conformait pas dans le délai prescrit à la mise en demeure, le Collège pouvait prononcer à son encontre selon la gravité du manquement :

- la suspension totale ou partielle ou le retrait, pour une durée déterminée, du droit d'exercer l'activité ;
- la suspension totale ou partielle, la réduction de durée ou le retrait de la décision d'attribution ou d'assignation de fréquences, de numéros ou de blocs de numéros ;
- une sanction pécuniaire ne pouvant excéder 3 % du chiffre d'affaires hors taxes du dernier exercice clos (5 % en cas de récidive) ou calculée en fonction du manquement dans le cas de non-respect de l'obligation de couverture de la population dans le cas d'autorisation d'utilisation de fréquences;
- la suspension ou l'arrêt de la commercialisation d'un service pour les opérateurs exerçant une influence significative sur le marché jusqu'au respect de ses obligations par l'opérateur.

En cas d'urgence, l'ARCEP pouvait également prendre des mesures conservatoires.

**1.2.-** Le Conseil constitutionnel a été saisi le 29 avril 2013 par le Conseil d'État (décision n° 356976 du 29 avril 2013), dans les conditions prévues à l'article 61-1 de la Constitution, d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par les sociétés Numéricâble SAS et NC Numéricâble, relative à la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit de l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques.

---

<sup>7</sup> Art. L. 135 du CPCE

Par une décision du 5 juillet 2013, le Conseil Constitutionnel a déclaré inconstitutionnelles les douze premiers alinéas de l'article L. 36-11 du code des postes et communications électroniques (CPCE) sur le fondement des principes d'indépendance et d'impartialité des juridictions. Ces principes, consacrés en 2011 par la jurisprudence du Conseil Constitutionnel sur le fondement de l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen (DDHC) de 1789, sont opposables à tout texte législatif conférant à une autorité administrative un pouvoir de sanction.

En l'espèce, le Conseil constitutionnel fait état :

- d'une part que le directeur général de l'Autorité de régulation des communications électroniques et postes (ARCEP), placé sous l'autorité du Président, dispose d'une fonction de poursuite en ce qu'il adresse les mises en demeure aux exploitants ou fournisseurs lorsque des manquements aux obligations sont constatés ;
- d'autre part que le directeur général de l'ARCEP assiste toujours aux délibérations de l'Autorité.

Il conclut en conséquence qu'une partie de l'article L. 36-11 du CPCE, n'assurant pas la séparation au sein de l'Autorité entre les fonctions de poursuite et de jugement des manquements, méconnaît le principe d'impartialité et doit être abrogé. Cette abrogation prenant effet à compter de la publication de la décision du Conseil constitutionnel, l'ARCEP ne peut plus utiliser son pouvoir de sanction dans les instances en cours ainsi qu'à celle non définitivement jugées à compter du 5 juillet 2013.

## **2.- Description des mesures proposées**

Les dispositions que le Gouvernement souhaite pouvoir adopter par ordonnance ont en conséquence pour objectif d'adapter la procédure de sanction de l'ARCEP aux exigences du principe d'impartialité applicable aux autorités administratives indépendantes, telles qu'elles résultent de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et du Conseil constitutionnel.

Afin d'opérer une distinction claire entre, d'une part, le titulaire des fonctions de poursuites et d'instruction et, d'autre part, le titulaire de la fonction de prononcé de la sanction, trois options sont envisageables :

- L'instauration d'un rapporteur indépendant du collège de l'ARCEP. C'est l'option choisie par le Gouvernement s'agissant du Conseil supérieur de l'audiovisuel prévue par l'article 3 du projet de loi relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public, en cours d'examen par le Parlement. Le Conseil demeurera compétent pour prononcer la sanction, mais il ne pourra le faire que sur saisine du rapporteur, dont l'indépendance à l'égard du collège du CSA et du secteur audiovisuel est garantie par son statut et les modalités prévues pour sa nomination ;
- Créer une commission des sanctions au sein de l'ARCEP, à l'instar de l'Autorité de contrôle prudentiel. Cette commission serait composée de membres différents de ceux du collège de l'ARCEP, et serait exclusivement chargée de rendre des décisions finales dans le cadre des procédures de sanction. Le collège resterait ainsi compétent pour déclencher des poursuites et instruire lorsqu'il constate un manquement potentiel aux obligations d'un opérateur de communications électroniques. Le champ de compétence de la commission des sanctions se limiterait strictement aux décisions de sanctions ;
- Créer une formation restreinte du collège (ex : 3 des 7 membres de l'instance de régulation) à laquelle serait confiée le pouvoir de prononcer la sanction. Dans cette hypothèse, le déclenchement des poursuites et l'instruction de l'affaire relèverait de la compétence du collège, à l'exclusion des membres de la formation restreinte. Ces derniers seraient également exclus de la prérogative de mise en demeure préalable à la sanction.

### 3.- L'impact des mesures proposées

**3.1.-** Selon le rapport d'activité de l'ARCEP publié en juin 2013, 9 procédures de sanction ont été ouvertes en 2012 portant sur l'éventuel non-respect de leurs obligations par des opérateurs de communications électroniques. Le directeur général de l'Autorité a également adopté sur la même période deux décisions de mise en demeure. Enfin, au cours de cette même année, l'Autorité a également adopté 3 décisions à la suite de mises en demeure antérieures du directeur général.

Le faible nombre de sanctions prononcées chaque année par l'ARCEP démontre son effet dissuasif. Il constitue en effet une menace essentielle pour dissuader les opérateurs de ne pas respecter les obligations législatives et réglementaires qui leur incombent. L'ARCEP ne peut donc être trop longtemps privée de cet instrument. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement souhaite pouvoir adapter par voie d'ordonnance l'article L. 36-11 du code des postes et des communications électroniques et de le compléter le cas échéant.

Il convient enfin de relever que le cadre réglementaire européen des communications électroniques issu de cinq directives européennes de 2002 (la directive « cadre »<sup>8</sup> établit les grands objectifs politiques, les quatre autres concernent l'octroi des licences<sup>9</sup>, l'accès et l'interconnexion<sup>10</sup>, le service universel<sup>11</sup> et la protection de la vie privée et des données, souvent regroupées sous l'appellation de « Paquet Telecom », modifiées par deux directives du 25 novembre 2009<sup>12</sup>), impose aux Etats membres de veiller à ce que les autorités réglementaires nationales, en l'occurrence l'ARCEP en France, « *exercent leurs pouvoirs de manière impartiale, transparente et au moment opportun* ». L'article 10 de la directive 2002/20/CE du 7 mars 2002 modifiée en 2009 prévoit même que cette autorité doit disposer des moyens de contrôler et de superviser le respect des conditions dont peuvent être assortis l'autorisation générale ou les droits d'utilisation, ainsi que des obligations spécifiques. Elles doivent pour cela disposer du pouvoir d'exiger qu'il soit mis fin aux manquements constatés. L'adaptation des dispositions du CPCE relatives au pouvoir de sanction de l'ARCEP constitue donc également une mesure transposition du « Paquet Télécom » qu'il convient d'adopter rapidement.

**3.2.-** Depuis 2009, les crédits de l'ARCEP sont inscrits à l'action 13 « régulation des communications électroniques et des postes » du programme 134 « développement des entreprises et de l'emploi » de la mission Économie. Pour 2011, la dotation avait par exemple été fixée par le Parlement à 15,5 M€, pour le personnel (titre 2) et 7,56 M€ pour le fonctionnement (titre 3).

La mise en œuvre de l'une des deux premières options décrites au 2. du présent II aurait nécessairement un impact budgétaire qu'il conviendrait d'évaluer si l'une de ces options était retenue. En effet, dans un cas, il conviendra de nommer un rapporteur indépendant et de mettre à sa disposition tous les moyens nécessaires à l'exercice de sa mission d'instruction (ex : agents mis à disposition du rapporteur placés sous sa seule autorité) ; dans l'autre cas, la création d'une commission des sanctions au sein de l'ARCEP impliquera de procéder à la création d'une nouvelle formation collégiale au sein de l'Autorité et à la désignation de nouveaux membres pour la mise en œuvre d'une prérogative qui ne sera effectivement utilisée qu'une dizaine de fois par an.

**3.3.-** Les projets de mesures envisagées seront en tout état de cause soumis pour avis à l'ARCEP, à la Commission consultative des communications électroniques dans laquelle sont notamment représentés les principaux opérateurs, les utilisateurs des services de communications électroniques et les

---

<sup>8</sup> Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et les services de communications électroniques. (JOCE 24 avril 2002)

<sup>9</sup> Directive 2002/20/CE relative à l'autorisation des réseaux et de services de communications électroniques dite « autorisation »

<sup>10</sup> Directive 2002/19/CE relative à l'accès aux réseaux de communications électroniques et aux ressources associées, ainsi qu'à leur interconnexion, dite directive « interconnexion »

<sup>11</sup> Directive 2002/22/CE relative au service universel et les droits d'utilisateurs au regard des réseaux et services de communication électroniques, dite directive « service universel »

<sup>12</sup> Directive 2002/58/CE relative au traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques, dite directive « vie privée et communications électroniques »

collectivités locales et à la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques dans laquelle sont représentées les parlementaires.

### **III.- Fibrage des immeubles**

#### **1.- Rappel de l'environnement**

**1.1.-** Dans le projet qu'il a établi à l'occasion de l'élection présidentielle, intitulé « *Mes 60 engagements pour la France* », le Président de la République a indiqué sa volonté de faire du très haut débit une priorité en plaçant cet engagement parmi les premières mesures en faveur de la relance de la production, de l'emploi et de la croissance. Il en a fait le 4<sup>e</sup> engagement de son programme : « *Je soutiendrai le développement des nouvelles technologies et de l'économie numérique, levier essentiel d'une nouvelle croissance, et j'organiserai avec les collectivités locales et l'industrie la couverture intégrale de la France en très haut débit d'ici à dix ans.* »

Le 28 février 2013, le Premier ministre a présenté la feuille de route numérique du Gouvernement et notamment la nouvelle stratégie gouvernementale pour le déploiement du très haut débit sur l'ensemble du territoire. Le « *Plan France Très Haut Débit* » (PFTHD) a pour finalité la couverture intégrale du pays en très haut débit d'ici 2022, avec pour ambition technologique un nouveau réseau à fibre optique, mais en mobilisant également d'autres technologies plus rapides à déployer. Un objectif de cohésion urgent et crucial permettra également de réduire la fracture numérique en apportant du haut débit de qualité (3 à 4 Mbit/s) à l'ensemble des foyers, par l'utilisation de toutes les technologies qui peuvent s'inscrire dans l'objectif final.

Afin d'appréhender l'intégralité du territoire, le PFTHD s'appuie sur les initiatives de déploiements publiques comme privées. Ainsi, en dehors des zones où des projets crédibles de déploiements seront conduits par l'initiative privée, il repose sur l'action coordonnée des collectivités territoriales soutenues opérationnellement et financièrement par l'Etat.

Par ailleurs, le déploiement de nouveaux réseaux de communications électroniques par plusieurs acteurs non coordonnés présente de nombreux risques techniques, opérationnels, commerciaux et financiers. Le Gouvernement a donc instauré en novembre 2011 une mission « très haut débit » en charge de l'organisation du déploiement des réseaux à très haut débit. Cette mission doit notamment mettre en place les outils nécessaires à la coordination des différents déploiements en s'appuyant sur les travaux déjà initiés. Elle apporte une première réponse aux critiques de nombreux élus et collectivités territoriales qui souhaitaient que l'Etat prenne une place plus importante (stratège et expert) dans le déploiement du très haut débit. Le Plan Très Haut Débit prévoit de pérenniser une structure nationale de pilotage du déploiement des réseaux de communication à très haut débit. Le Gouvernement entend ainsi confier le pilotage national du déploiement du très haut débit et en particulier l'attribution des aides aux collectivités territoriales à un nouvel établissement public ou à un établissement public existant.

**1.2.-** Les dispositions relatives au raccordement des immeubles aux réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique sont issues de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) dont l'un des volets visait, selon son exposé des motifs à « *renforcer l'attractivité du territoire [.....] en valorisant notre territoire par l'installation du très haut débit en fibre optique* ». Les mesures proposées partaient du constat que « *pour faciliter le déploiement du très haut débit en fibre optique, il faut lever les obstacles liés au câblage des immeubles* ».

Pour ce faire, la LME modifiait, outre le code des postes et des communications électroniques, le code de la construction et de l'habitation, la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis et la loi n° 66-457 du 2 juillet 1966 relative à l'installation d'antennes réceptrices de radiodiffusion.

Ces dispositions avaient principalement pour objet d'imposer le pré-câblage des immeubles neufs en fibre optique, de faciliter l'accès des opérateurs aux immeubles existants à condition qu'ils assument les frais d'installation, et de prévoir une obligation de mutualisation à la charge de l'opérateur ayant effectué le fibrage de l'immeuble afin qu'il fasse droit aux demandes d'accès des opérateurs concurrents.

Ces dispositions ont été, depuis, complétées par la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009, relative à la lutte contre la fracture numérique de manière à faciliter, notamment l'accès des immeubles aux différents opérateurs en particulier en imposant le multifibrage de certains immeubles neufs.

**1.3.-** S'agissant plus particulièrement du raccordement final de l'abonné au réseau, dernière étape du déploiement du réseau en fibre optique jusqu'à l'abonné (FttH), l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et les acteurs concernés ont identifié des difficultés d'interprétation de l'article L. 33-6 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) concernant le fibrage des immeubles existants.

L'article L. 33-6 du CPCE dispose notamment que « *les conditions d'installation, de gestion, d'entretien et de remplacement des lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique établies par un opérateur à l'intérieur d'un immeuble de logements ou à usage mixte et permettant de desservir un ou plusieurs utilisateurs finals font l'objet d'une convention entre cet opérateur et le propriétaire ou le syndicat de copropriétaires* », que « *les opérations d'installation, d'entretien et de remplacement mentionnées à l'alinéa précédent se font aux frais de l'opérateur* » et que la convention « *fixe aussi la date de fin des travaux d'installation, qui doivent s'achever au plus tard six mois à compter de sa signature* ».

L'Autorité, qui a été saisie par des associations de copropriétaires et des associations syndicales de difficultés pour la signature des conventions prévues par l'article L. 33-6 du CPCE, a réalisé une consultation publique du 13 avril au 25 mai 2012. Il ressort de cette consultation publique que des travaux de clarification du cadre juridique sont nécessaires afin de garantir que les objectifs du Président de la République en matière de déploiement des réseaux à très haut débit soient atteints, à savoir le très haut débit pour tous dans 10 ans. En effet, compte tenu de l'importance des investissements en cause, les difficultés d'interprétation du cadre juridique applicable sont de nature à constituer un frein au déploiement de ces réseaux dans les immeubles existants. Il ressort également de ces travaux qu'il convient afin d'assurer la cohérence du dispositif de l'étendre à certains types d'habitats aujourd'hui non concernés : les groupes d'immeubles notamment les lotissements en associations syndicales ou en copropriété.

## **2.- Description des mesures proposées**

**2.1.-** Les dispositions législatives que le Gouvernement souhaite pouvoir adopter par voie d'ordonnance ont en conséquence pour objet de clarifier le partage des responsabilités entre les opérateurs d'une part et les copropriétaires, d'autre part, ce qui aura pour effet la facilitation des projets de déploiement de la fibre par les opérateurs dans les immeubles existants et devrait contribuer au raccourcissement des délais de réalisation des projets de raccordement des immeubles aux réseaux de communications électroniques à très haut débit en fibre optique.

En effet, l'incertitude sur le responsable à qui incombe la charge, notamment financière, des travaux, selon les emprises concernées, combinée à l'unicité des délais lorsque ces responsabilités sont dissociées (installation des infrastructures d'accueil, installation des lignes) constituent des freins à la prise de décision et des causes de retard au fibrage proprement dit.

Outre la clarification des responsabilités, des mesures incitatives à la prise de décision par les copropriétés sont également envisagées. Enfin, l'extension des dispositions existantes aux lotissements est également nécessaire dans la mesure où cela apparaît cohérent et de nature à favoriser le déploiement des réseaux FttH.

**2.2.-** Enfin, compte tenu du renvoi à l'article L. 33-6 du CPCE prévu par dans le II de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 66-457 du 2 juillet 1966 relative à l'installation d'antennes réceptrices de radiodiffusion, qui prévoit un droit pour les locataires ou occupants de faire raccorder leur logement à un réseau en fibre optique sauf si un tel réseau répondant aux besoins préexiste ou si le propriétaire prévoit de signer une convention avec un opérateur en vue d'équiper l'immeuble, il conviendra d'assurer la coordination de ces dispositions avec les modifications apportées à l'article L. 33-6.

### **3.- L'impact des mesures proposées**

**3.1.-** Les mesures proposées permettront de clarifier le champ d'application de l'article L. 33-6 du CPCE et notamment les catégories d'immeubles auxquels il s'applique, les parties de ces immeubles qui sont concernées et enfin les charges financières de chacune des parties. Pour autant, ces mesures ne diminueront en rien la liberté contractuelle des parties. Elles permettront ainsi d'apaiser les relations entre les propriétaires et les opérateurs de communications électroniques et simplifier par là même les démarches des entreprises en faveur du déploiement des réseaux à très haut débit.

**3.2.-** La dernière étape du déploiement des réseaux FttH présente une réelle importance économique pour les opérateurs. En effet, la réalisation du raccordement final coûte plusieurs centaines d'euros par local raccordé : de 200 euros en immeuble collectif à 400 euros pour l'habitat individuel selon les configurations techniques, le coût pouvant être encore fortement augmenté en cas de reconstruction de génie civil, soit une dizaine de milliards d'euros au total pour la couverture complète du territoire (à titre d'indication, le réseau en cuivre d'Orange compte actuellement de l'ordre de 33 millions de lignes). A ce jour, environ 300 000 raccordements ont été construits, principalement dans les immeubles collectifs des plus grandes villes (source : ARCEP).

Plusieurs années seront nécessaires pour reconstituer un réseau à très haut débit disponible jusqu'à l'abonné permettant d'envisager l'extinction du réseau cuivre d'Orange. C'est pourquoi, il convient de mettre en place un dispositif lisible, stable et incitatif pour les opérateurs mais également pour les propriétaires et copropriétaires des immeubles existants. Les modifications du cadre législatif proposées n'ont donc pas directement d'impact financier pour les opérateurs ou les particuliers, toutefois certaines dispositions pourraient se traduire par un allègement des coûts des opérateurs du fait de la clarification de la part des coûts à la charge des propriétaires et copropriétaires.

**3.3.-** Les projets de mesures envisagées seront en tout état de cause soumis pour avis à l'ARCEP, à la Commission consultative des communications électroniques dans laquelle sont notamment représentés les principaux opérateurs, les utilisateurs des services de communications électroniques et les collectivités locales et à la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques dans laquelle sont représentées les parlementaires.

## **6° et 7° Mesures relevant du droit du travail**

### **I. Obligation d'affichage et de transmission de documents à l'administration du travail**

#### **1. Diagnostic des difficultés à résoudre**

Les contributions des entreprises et des personnes missionnées par le Gouvernement, en particulier le député de l'Essonne Thierry Mandon, chargé de proposer des simplifications au bénéfice des entreprises, ont mis en lumière le besoin de faciliter la vie quotidienne des entreprises par une modernisation des

modalités de mise en œuvre de certaines des obligations qui leur sont faites dans le champ de leur vie sociale, sans qu'il s'agisse de porter en rien atteinte aux droits des salariés.

Ainsi, en matière d'affichage, les obligations pesant sur les employeurs sont, pour la plupart, destinées non pas à l'information de l'administration, mais des salariés ou des tiers. Il en va notamment ainsi de l'affichage « traditionnel » des horaires de travail dans les locaux de travail ou des résultats des élections professionnelles dans l'entreprise. De plus, les mesures d'affichage ne sont souvent que l'une des modalités prévues par les textes. Pour autant, dans certains cas, le code du travail n'offre pas ces souplesses. Il limite ainsi parfois à l'affichage dans l'entreprise, voire dans certains endroits de l'entreprise, les modalités d'information des services.

En matière de transmission de documents, il est de même fréquent que les documents auxquels les services de l'administration du travail doivent avoir accès soient simplement tenus à la disposition de l'inspecteur du travail ou lui soient communiqués sur demande. De même, le code du travail impose cependant parfois la transmission d'informations, même pouvant être récurrentes.

De même, d'autres obligations, notamment en matière de santé et de sécurité au travail relèvent d'obligations communautaires ou touchent à des domaines où leur pertinence demeure avérée (amiante notamment).

Enfin, la plupart des obligations d'affichage ou de transmission de documents ne sont pas instituées par des mesures législatives mais sont de niveau réglementaire.

## **2. Objectifs poursuivis par la réforme**

Ainsi que le Gouvernement l'a annoncé le 17 juillet 2013 à l'issue du Comité interministériel de modernisation de l'action publique, l'ordonnance envisagée doit permettre de simplifier les obligations des employeurs dans leurs relations avec l'administration en matière d'affichage et de transmission de documents une des mesures structurantes du programme pluriannuel de simplification.

Il est ainsi envisagé, au titre des dispositions du 6° de l'article 1<sup>er</sup> de la loi d'habilitation, de supprimer ou d'aménager les quelques obligations d'affichage ou de transmission de documents à l'administration qui demeurent et n'apparaissent plus pertinentes au vu notamment de leur caractère redondant avec d'autres modalités d'information ou de transmission, ceci sans altérer ni le droit à l'information des salariés ni les prérogatives de l'administration.

## **3. Impacts de la mesure envisagée**

En matière d'obligations d'affichage, les mesures de simplification pourront porter sur les modalités d'affichage relatives aux élections des délégués du personnel, à certaines sanctions pénales ou au plan de sauvegarde de l'entreprise. Les obligations d'affichage identifiées comme non pertinentes dans ces domaines seront pour l'essentiel remplacées par une obligation d'information par tout moyen, qui offre des garanties au moins équivalentes aux salariés en termes de droit à l'information. Seule la priorité de réembauche, qui est par ailleurs adressée à chaque salarié concerné ferait l'objet d'une suppression d'obligation d'affichage.

En matière d'obligations de transmission de documents à l'administration, les mesures de simplification pourront porter sur des mesures relevant des domaines suivants : délégués du personnel, comité d'entreprise, temps de travail et temps de repos, santé et sécurité au travail, comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, service social du travail et professions et activités particulières. Les obligations de transmission identifiées comme non pertinentes seront pour l'essentiel transformées en un

droit de communication sur demande de l'administration. Il s'agit notamment de certains documents liés aux élections professionnelles, de certains rapports d'informations périodiques, de l'engagement des négociations sur les salaires et l'égalité (obligations antérieures à la mise en place de la conditionnalité des allègements de charges sociales) et plus marginalement supprimées (décisions de mise en place d'horaires individualisés, à temps partiel ou d'astreintes ou encore de consignes de sécurité incendie).

Ce volet simplification de la transmission inclut des documents que l'évolution de la législation a conduit à communiquer par ailleurs (cas par exemple en matière de bilan social qui a vocation à être inclus dans la base de données unique prévue par la loi de sécurisation de l'emploi).

De nombreuses simplifications de nature réglementaire, accompagneront ce processus, notamment en matière de durée du travail ainsi que de santé et de sécurité au travail.

Sans atteinte au droit d'information des salariés, les mesures envisagées pourront présenter différents bénéfices pour les entreprises :

- limitation des obligations faites aux employeurs en matière d'affichage et de transmission de documents, tout en maintenant le niveau d'exigence pour l'information délivrée aux salariés ou aux instances représentatives du personnel et la capacité de contrôle de l'inspection du travail. ;
- adaptation des obligations au regard des modalités de diffusion de l'information aujourd'hui à disposition des entreprises (intranet, messagerie...);
- Amélioration de la lisibilité des obligations des employeurs prévues dans le code du travail.

## **II. Clarification des règles applicables au délai de prévenance à la fin de la période d'essai en cas de rupture du contrat de travail**

### **1. Diagnostic des difficultés à résoudre**

La loi de modernisation du marché du travail fixe désormais un délai minimal ou « délai de prévenance » à respecter par l'employeur ou le salarié lorsqu'il souhaite mettre fin à la période d'essai (article L.1221-25 du code du travail).

Il s'agit d'une formulation reprise de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2008, qui n'a pas fait l'objet de débats parlementaires et qui n'a pas été commentée dans les circulaires d'application. Or, cette formule pose une difficulté d'interprétation pour les ruptures en fin de période d'essai, avec des exigences à respecter qui peuvent paraître antinomiques.

### **2. Objectifs poursuivis par la réforme**

Par les clarifications qu'elle apporte, cette mesure contenue dans le programme pluriannuel de simplification décidé par le gouvernement, permettra de sécuriser juridiquement la procédure de rupture du contrat de travail dans les situations où la durée du délai de prévenance est supérieure à la durée restant à courir de la période d'essai, pour éviter qu'elles donnent lieu à contentieux.

### **3. Impacts de la mesure envisagée**

Les mesures envisagées consisteront donc à clarifier les règles applicables à la rupture du contrat de travail pendant la période d'essai, en précisant l'articulation entre le respect d'un délai de prévenance

avant de mettre fin à la période d'essai et le fait que le délai de prévenance ne peut avoir pour effet de prolonger la durée de la période d'essai. Il convient donc d'aligner ces délais. Cette clarification répondra à une proposition exprimée par la Cour de cassation dans son rapport annuel 2012.

Cette mesure est dépourvue d'impact financier et ne devrait pas non plus avoir d'impact significatif sur la mise en œuvre et la rupture de période d'essai. Elle devrait simplement renforcer la nécessité pour l'employeur de bien anticiper la gestion de ses contrats, conformément à la volonté du législateur à travers la mise en place d'un délai de prévenance.

Par la sécurisation juridique que la mesure comporte, elle améliore les relations individuelles entre l'employeur et le salarié.

#### **4. Consultation à mener**

Consultation obligatoire des partenaires sociaux dans le cadre de la CNNC (articles L1 et L2 du code du travail) au moment de l'élaboration de l'ordonnance.

### **8° Suppression de la déclaration de certaines obligations déclaratives relatives à la PEEC**

#### **1. Difficulté à résoudre**

Les employeurs occupant au moins vingt salariés sont soumis à l'obligation d'investir dans la construction de logements, à titre de participation à l'effort de construction. La contribution est calculée au taux de 0,45% sur le montant des rémunérations qu'ils ont acquitté au cours de l'année précédent.

La réalisation de l'investissement est effectuée soit par versements auprès d'organismes collecteurs soit par réalisation d'investissements directs.

Les employeurs qui ne se conforment pas à cette obligation sont redevables d'une cotisation égale à 2% du montant des rémunérations versées.

Conçues pour répondre à une organisation des administrations compétentes qu'il est désormais possible de moderniser, les obligations déclaratives des entreprises soumises à la participation des employeurs à l'effort de construction ou à l'effort de construction agricole (PEEC) apparaissent aujourd'hui inutilement redondantes.

Actuellement, les entreprises soumises à la participation des employeurs à l'effort de construction ou à l'effort de construction agricole doivent produire chaque année une déclaration spécifique (formulaire n°2080) mentionnant le montant des investissements réalisés et, le cas échéant, en cas de défaut d'investissement, utiliser la déclaration pour acquitter la cotisation correspondante. Elles doivent ainsi remplir, en sus de la déclaration des données sociales (DADS) ou de la déclaration n°2460 pour les employeurs ne relevant pas du régime général de sécurité sociale, soit ce formulaire n° 2080), soit la participation des employeurs à l'effort de construction agricole (formulaire n° 2080-A), mentionnant un certain nombre d'informations déjà présentes sur la DADS ou la déclaration n°2460.

#### **2. Objectif de la réforme**

Au titre de l'objectif de suppression de ce type de redondances engagé par le Gouvernement (programme « Dites-le nous une seule fois » lancé dans le cadre du Pacte de compétitivité, de croissance et d'emploi), il apparaît indispensable d'alléger les charges administratives des entreprises

concernées en faisant en sorte qu'elles n'aient à communiquer qu'en seule fois à l'administration les informations relatives à cette participation.

L'assiette de la PEEC sera désormais portée par la DADS et la déclaration 2460. Pour permettre la suppression de la déclaration spécifique, il convient de créer un support de paiement de la cotisation de 2% pour les seules entreprises défailtantes.

### **3. Impacts de la mesure envisagée**

#### **3.1. Pour les entreprises**

Environ 100 000 entreprises soumises à la participation des employeurs à l'effort de construction ou à l'effort de construction agricole bénéficieront à compter de 2014 d'un allègement de leurs obligations déclaratives.

#### **3.2. Pour les administrations concernées**

La mesure de simplification envisagée doit être mise en œuvre en deux temps afin que le changement de support déclaratif pour les entreprises n'entraîne aucune rupture dans la chaîne de contrôle fiscal (perte de données).

En effet, les déclarations des données salariales ont déjà été aménagées de manière à accueillir les données relatives à l'assujettissement à la participation des employeurs à l'effort de construction ou à l'effort de construction agricole.

Dès 2013, les entreprises ont donc rempli concomitamment les informations relatives à la participation des employeurs à l'effort de construction ou à l'effort de construction agricole sur les déclarations des données salariales, ainsi que la déclaration spécifique.

Dès le 1er janvier 2014 en revanche, les entreprises n'auront plus qu'à déclarer leur participation à l'effort de construction ou à l'effort de construction agricole sur la DADS ou la déclaration n°2460.

Pour autant, si la majeure partie des déclarations relatives à la participation des employeurs à l'effort de construction ou à l'effort de construction agricole sont actuellement déposées au service des impôts des entreprises sans paiement – les entreprises s'étant par ailleurs acquittées de leurs obligations de paiement soit par le biais d'investissements directs, soit par le biais de paiement auprès d'organismes collecteurs, il n'en demeure pas moins qu'une fraction de cette population qui n'a pas effectué d'investissements directs ou de paiement auprès d'organismes collecteurs paye le montant de cette participation au service des impôts des entreprises via cette déclaration spécifique. Le paiement au service des impôts des entreprises – qui est un mode dérogatoire pour s'acquitter de cette participation – entraîne de facto une modification du taux d'imposition, qui passe de 0,45 % à 2 % de la base d'imposition.

La suppression des déclarations spécifiques de participation des employeurs à l'effort de construction ou à l'effort de construction agricole nécessite donc, pour les entreprises ne s'étant pas acquittées de leurs obligations de paiement, la mise en place d'un bordereau de versement, comme cela a déjà été fait en 2007, lorsque la DGFIP a supprimé les déclarations spécifiques de taxe d'apprentissage et de formation professionnelle continue pour les employeurs occupant moins de dix salariés.

L'ordonnance devra donc permettre la mise en place de ce bordereau de versement.

## 9° Accélération des procédures de l'immobilier d'entreprise

### 1. Diagnostic des difficultés à résoudre

1.1. Ainsi que le relève le Pacte de compétitivité, de croissance et d'emploi de novembre 2012, la sédimentation des procédures (prévues par les codes de l'environnement, du patrimoine, de la construction ou de l'urbanisme) et la difficulté à les combiner à l'occasion de la conduite d'un projet immobilier freine et retarde la réalisation de projets d'immobilier d'entreprise potentiellement créateurs d'emplois. Il en résulte un désavantage compétitif pour les entreprises.

Ainsi, dans le rapport Doing Business 2013 de la Banque mondiale, la France apparaît sur ce point au 52e rang des pays examinés (son classement global étant la 34e place). D'après une étude BVA de 2011, 37 % des entreprises déclarent les formalités de construction trop complexes.

Dans le rapport qu'il a remis au Gouvernement en mars 2013 sur les procédures d'immobilier d'entreprise, M. Thierry MANDON, député de l'Essonne a relevé, à l'issue d'une large concertation avec les parties prenantes, « *la grande complexité des règles régissant l'immobilier d'entreprise a aujourd'hui non seulement un effet de frein de l'investissement privé et donc du dynamisme économique et de l'emploi mais aussi un effet de découragement des acteurs de l'Etat chargés de faire appliquer ces règles de plus en plus illisibles et finalement incertaines* ».

1.2. Le code de l'urbanisme organise déjà une procédure susceptible, en principe, de remédier à ces difficultés, sans qu'elle ait permis en pratique de répondre aux besoins des parties prenantes

Outil créé par la loi n°2003-710 du 1er août 2003, la déclaration de projet, permet, pour la réalisation d'un projet, public ou privé, considéré comme étant d'intérêt général par la collectivité publique compétente (Etat ou collectivité territoriale), de mettre en compatibilité ou d'adapter plusieurs documents réglementaires notamment en matière d'urbanisme (PLU, SCOT...), dans des délais raccourcis par rapport aux procédures classiques.

Cette procédure permet en effet de faciliter les démarches des professionnels et des collectivités territoriales et d'accélérer les délais des opérations de construction en simplifiant et fusionnant les différentes étapes des procédures applicables en matière d'urbanisme. La rationalisation des procédures permet également de réduire leurs coûts.

En complément des procédures d'évolution dite "classiques" des documents d'urbanisme, la déclaration de projet permet : i) d'affirmer l'intérêt général d'une opération devant les citoyens, gage d'acceptabilité du projet ; ii) de mettre en compatibilité les documents d'urbanisme (PLU et SCOT) ; iii) d'organiser une enquête publique commune pour déclarer le projet d'intérêt général, procéder à la mise en compatibilité du document d'urbanisme et déclarer le projet d'utilité publique, en cas d'expropriation ; iv) d'adapter des normes supérieures (SDAGE, SAGE, charte de PNR, SRCE ...).

Cependant, le recours à cette procédure qui existe depuis 10 ans est encore faible. Ainsi, seule une centaine de déclarations de projet au titre de l'article L. 300-6 du code de l'urbanisme ont été réalisées sur le territoire depuis cette date. La faible utilisation de ce dispositif s'explique par sa complexité et par son caractère inachevé dans la mesure où il n'est aujourd'hui pas complètement opérationnel, les procédures d'adaptation des normes supérieures n'ayant pas été précisées. La déclaration de projet est donc utilisée principalement pour des mises en compatibilité de SCOT ou PLU qui sont bien sûr intéressantes mais ne permettent pas de suffisamment contracter les délais et d'accélérer la réalisation de certains projets.

Telles sont les raisons qui ont justifié le vote par le Parlement, par la loi n° 2013-569 du 1er juillet 2013, d'une habilitation au Gouvernement pour « *favoriser une production rapide de logements, grâce à la création d'une procédure intégrée pour le logement, soumise à une évaluation environnementale et applicable à des projets d'aménagement ou de construction d'intérêt général comportant principalement*

*la réalisation de logements au sein des unités urbaines, avec un objectif de mixité sociale et fonctionnelle ».*

## **2. Objectifs poursuivis par la réforme**

A l'instar de ce qui a été retenu par loi n° 2013-569 du 1er juillet 2013 pour l'accélération des projets de construction dans le domaine du logement social, le Gouvernement annoncé, lors de la réunion du 17 juillet du Comité interministériel de modernisation de l'action publique, son souhait d'optimiser les procédures applicables à l'immobilier d'entreprise afin de favoriser les investissements correspondants, en s'inspirant de la réforme engagée pour la construction de logement.

L'objectif de simplification et d'accélération des procédures ne saurait en ce domaine valoir renonciation à la prise en compte des différentes exigences du droit de l'urbanisme, de la protection de l'environnement ou du patrimoine. Une meilleure intégration des procédures pour des projets d'intérêt économique majeur sera toutefois de nature tout à la fois de clarifier les termes dans lesquels ces exigences seront respectées et à donner aux pétitionnaires une plus grande visibilité sur le calendrier de leurs projets.

## **3. Impact de la réforme envisagée**

Aux termes des propositions du rapport précité de M. MANDON, la nouvelle procédure de déclaration de projet pourrait avoir pour objet de permettre la création ou l'extension de locaux d'activités professionnelles, de locaux commerciaux ou de zones d'activités qui présentent un intérêt local ou régional majeur. Il y aurait également un enjeu à ce que l'intérêt général s'entende aussi des opérations de construction destinées à favoriser l'accueil ou le développement des entreprises.

L'ordonnance envisagée devra à cet égard définir avec précision la notion de projet d'intérêt économique majeur, avec l'impératif de prévenir des débats contentieux sur l'applicabilité de cette qualification.

Afin de renforcer le caractère intégré de la procédure et diminuer les délais, l'ordonnance pourrait prévoir de regrouper au sein d'une procédure unique l'instruction et la délivrance des autorisations d'urbanisme mais aussi des autorisations requises pour la réalisation du projet par d'autres législations, en fonction des travaux menés dans le cadre de la conférence environnementale.

La question devra être examinée de savoir si et sous quelles conditions la déclaration de projet pourrait entraîner l'adaptation de différents documents d'urbanisme. M. MANDON envisageait ainsi que l'adoption de la déclaration de projet par le conseil régional entraîne l'adaptation du schéma régional intégrateur ou du SDRIF.

Une enquête publique unique pourrait être prévue à la fois pour la modification des documents d'urbanisme et la demande du permis de construire, sous réserve que le projet n'ait pas subi de modifications substantielles après la clôture de l'enquête.

Le dispositif qui pourrait être établi en ce sens par ordonnance appellera une concertation étroite avec l'ensemble des parties prenantes.

## Article 2 - Mesures relatives au traitement des difficultés des entreprises

### 1. Le contexte

Depuis la loi du 26 juillet 2005, l'évolution législative importante du droit applicable au traitement des difficultés des entreprises reflète la nécessité, accrue en période de crise, d'adapter le droit à la réalité économique. Les modifications envisagées visent à conserver la variété des moyens mis à la disposition des praticiens pour traiter les difficultés des entreprises tout en les adaptant aux mutations économiques actuelles et aux besoins identifiés par les différents acteurs.

Poursuivant les objectifs définis par le « *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi* », le ministère de la justice a mis en place dès le mois de mars 2013 des groupes de travail sur la réforme de la justice commerciale portant sur les acteurs d'une part et sur le traitement des difficultés d'autre part.

Concernant la prévention, il en est ressorti une satisfaction générale sur la possibilité de recourir à des mesures préventives en amont de la cessation des paiements ou tout du moins à ses débuts. Le livre VI du code de commerce offre divers outils pour traiter dans un cadre souple et confidentiel des difficultés préalables ou concomitantes à la cessation des paiements : l'alerte du président du tribunal de commerce, le mandat *ad hoc* et la conciliation.

Le mandat *ad hoc* et la conciliation ont pour but, sous l'égide du président du tribunal et avec le concours d'un mandataire ad hoc ou d'un conciliateur, d'analyser la situation exacte du justiciable, de préparer avec le chef d'entreprise un plan sérieux de redressement financier, économique et social et de négocier puis d'obtenir l'accord des créanciers sur les modalités de paiement du passif.

L'importante augmentation du nombre des demandes adressées aux présidents des juridictions commerciales de 2006 à 2011 montre que ces deux procédures sont de mieux en mieux connues des chefs d'entreprise - qui seuls peuvent en solliciter la mise en œuvre (art. L. 611-3 et L. 611-6 C. com.) - et largement utilisées.

En effet, de 2006 à 2011, les demandes de nomination de mandataire ad hoc et les requêtes en ouverture de conciliation ont fortement progressé, en particulier en 2009, sans doute en raison de la crise économique, puis se sont maintenues à un niveau élevé. Ces demandes sont acceptées dans plus de 80 % des cas et avec une grande célérité (moins de 6 jours en moyenne). En six ans, on dénombre près de 5 900 désignations de mandataire ad hoc et autour de 3.350 ouvertures de conciliation<sup>13</sup>.

Compte-tenu du caractère confidentiel de ces procédures, il est difficile d'obtenir des données statistiques sur leur issue. Les praticiens relèvent toutefois qu'elles permettent, pour les petites entreprises, de surmonter des difficultés ponctuelles ; pour les moyennes ou grandes entreprises, de restructurer leur dette ou de préparer une sauvegarde et l'adoption d'un plan de continuation dont l'efficacité sera d'autant plus grande qu'il aura été négocié très en amont.

Cette dernière pratique a été consacrée par la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010 instituant, dans son article 57, la procédure de sauvegarde financière accélérée (art. L. 628-1 à L. 628-7 C.com.). Pour pouvoir être soumis à cette nouvelle procédure, entrée en vigueur le 1er mars 2011, le débiteur doit notamment être « engagé dans une procédure de conciliation en cours ». Cette procédure se justifie par l'importance du passif financier dans la situation de l'entreprise et se caractérise par la limitation de ses effets à ces créanciers financiers. Elle peut être ouverte au profit de sociétés dont le nombre de salariés est supérieur à 150 ou le chiffre d'affaires supérieur à 20 millions d'euros, ou, depuis la loi n°2012-387 du 22 mars 2012, dont le total de bilan est supérieur à une somme fixée par décret. Une première procédure a été ouverte en 2013 et s'est achevée par un plan de sauvegarde. Elle relève, par défaut, du régime général de la sauvegarde.

---

<sup>13</sup> Source : Ministère de la justice, Direction des affaires civiles et du Sceau, Pôle d'évaluation de la justice civile. « *LA PREVENTION DES DIFFICULTÉS DES ENTREPRISES PAR LE MANDAT AD HOC ET LA CONCILIATION DEVANT LES JURIDICTIONS COMMERCIALES DE 2006 A 2011* ». Etude par Maud Guillonnet, Jean-Philippe Haehl, Brigitte Munoz-Perez, 13 mai 2013.

La sauvegarde, instituée par la loi n°2005-845 du 26 juillet 2005, est ouverte sur la demande d'un débiteur qui, sans être en état de cessation des paiements, justifie de difficultés qu'il n'est pas en mesure de surmonter. Cette procédure est destinée à faciliter la réorganisation de l'entreprise afin de permettre la poursuite de l'activité économique, le maintien de l'emploi et l'apurement du passif.

Cette procédure collective de nature préventive est de plus en plus utilisée par les chefs d'entreprise puisque 1.498 procédures de sauvegarde ont été ouvertes en 2012 contre 509 en 2006. La sauvegarde est un instrument adapté à toutes les tailles d'entreprise et notamment aux plus petites puisque sur l'ensemble des procédures de sauvegarde ouvertes en 2012, seules 80 concernent des entreprises employant 50 salariés ou plus<sup>14</sup>. Une faible proportion de ces procédures donne lieu à l'intervention de l'Association pour la Gestion du régime de garantie des créances des Salariés (AGS) puisque sur les 1505 ouvertures de procédures qu'a recensées l'AGS en 2012, seules 196 ont nécessité l'intervention de l'AGS<sup>15</sup>.

Pour les débiteurs, personnes physiques ou morales, dont la cessation des paiements a été établie, 59.780 entreprises représentant 245.000 emplois ont fait l'objet d'ouverture d'un redressement judiciaire ou d'une liquidation judiciaire en 2012. Le nombre de défaillances d'entreprise a ainsi augmenté ces dernières années puisqu'en 2003 les ouvertures de redressement judiciaire et de liquidation judiciaire concernaient 46.950 débiteurs<sup>16</sup>.

Les procédures de redressement judiciaire et de liquidation judiciaire sont destinées aux entreprises en cessation des paiements. La finalité du redressement judiciaire est d'aboutir à un plan de continuation qui permette la poursuite de l'activité de l'entreprise, le maintien de l'emploi et l'apurement du passif. La liquidation judiciaire est destinée à réaliser le patrimoine du débiteur par une cession globale ou séparée de ses droits et de ses biens. Une liquidation judiciaire peut être ouverte en cas d'insuffisance des fonds pour faire face aux frais engendrés par la procédure. Dans ce cas, la rémunération du liquidateur est assurée par le fonds de financement des dossiers impécunieux dont les ressources sont assurées par un prélèvement sur les intérêts servis par la Caisse des dépôts sur les fonds déposés par les administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires en application des dispositions du livre VI du code de commerce.

De façon stable au fil des ans, l'essentiel des entreprises défaillantes en 2012 sont des micro-entreprises sans effectif ou des TPE de moins de 10 salariés. En 2012, elles ont représenté 92% (55.000) des entreprises en procédure ; un taux comparable à la représentation de ces structures dans la démographie des entreprises françaises<sup>17</sup>.

Pour les entreprises de petite taille, une procédure de liquidation judiciaire simplifiée a été instaurée par la loi n°2005-845 du 26 juillet 2005.

## **2. Mesures proposées**

L'habilitation sollicitée permettra au Gouvernement de prendre par ordonnance les mesures visant à :

1° Favoriser le recours aux mesures ou procédures de prévention relevant du livre VI du code de commerce ou du titre V du livre troisième du code rural et de la pêche maritime et améliorer leur efficacité :

- a) en élargissant leur champ d'application, notamment en permettant au président du tribunal de grande instance de recourir au mécanisme de l'alerte ;
- b) en prévoyant des dispositions incitant les débiteurs à recourir à de telles mesures, notamment en modifiant les conditions auxquelles des délais de grâce peuvent être accordés par le président du tribunal, en renforçant les droits des créanciers favorisant l'accord négocié, en privant d'effet les

<sup>14</sup> Source : Altares, Bilan 2012, Défaillances et sauvegardes d'entreprises en France.

<sup>15</sup> Sources : Délégation Unedic AGS, Bulletin statistique trimestriel n°20 du mois de janvier 2013.

<sup>16</sup> Source : Altares, Bilan 2012, Défaillances et sauvegardes d'entreprises en France.

<sup>17</sup> Source : Altares, Bilan 2012, Défaillances et sauvegardes d'entreprises en France.

clauses contractuelles qui font obstacle au recours à un mandat ad hoc ou à une conciliation, et en introduisant des dispositions assurant la régulation des coûts de ces procédures ;

2° Faciliter la recherche de nouveaux financements de l'entreprise bénéficiant d'une procédure de conciliation et améliorer les garanties pouvant s'y rattacher, en prenant en compte l'intérêt des créanciers publics et de l'association pour la gestion du régime de garantie des créances des salariés ;

3° Renforcer l'efficacité de la procédure de sauvegarde, notamment en adaptant les effets de l'ouverture de la sauvegarde sur la situation juridique du débiteur et de ses partenaires et assouplir les conditions d'ouverture de la procédure de sauvegarde financière accélérée ;

4° Promouvoir, en cas de procédure collective, la recherche d'une solution permettant le maintien de l'activité et la préservation de l'emploi, par des dispositions relatives notamment à une meilleure répartition des pouvoirs entre les acteurs de la procédure , au rôle des comités de créanciers, à l'amélioration de l'information des salariés et aux droits des actionnaires;

5° Assouplir, simplifier et accélérer les modalités de traitement des difficultés des entreprises en cessation des paiements dont la situation est irrémédiablement compromise, notamment en créant une procédure spécifique destinée aux débiteurs qui ne disposent pas d'actifs permettant de couvrir les frais de procédure et en facilitant la clôture pour insuffisance d'actif lorsque le coût de la réalisation des actifs résiduels est disproportionné ;

6° Améliorer les procédures liquidatives, notamment en précisant les modalités de cession de l'entreprise, en dissociant la durée des contraintes imposées au débiteur et celle des opérations de réalisation et de répartition de son actif, et en supprimant les obstacles à une clôture de la procédure pour extinction du passif comme celui résultant de la dissolution de plein droit de la société dès l'ouverture de la procédure prévue par le 7° de l'article 1844-7 du code civil ;

7° Renforcer la transparence et la sécurité juridique du régime procédural du livre VI du code de commerce, notamment :

- a) en complétant les critères de renvoi d'une affaire devant une autre juridiction ;
- b) en améliorant l'information du tribunal et en facilitant la prise en compte par celui-ci d'autres intérêts que ceux représentés dans la procédure ;
- c) en précisant les conditions d'intervention et le rôle du ministère public et des organes de la procédure ;
- d) en clarifiant la compétence et les pouvoirs du juge-commissaire et en adaptant en conséquence son statut juridictionnel ;
- e) en améliorant les modalités de déclaration des créances et de vérification du passif ;

8° Adapter les textes régissant la situation de l'entreprise soumise à une procédure collective, notamment en cas de cessation totale d'activité, en harmonisant les dispositions du livre VI du code de commerce et les dispositions correspondantes du code du travail.

### **3. Justification des mesures**

Dans la continuité des évolutions précitées, et pour en parfaire l'efficacité en tenant compte de la situation économique et financière des entreprises, il apparaît nécessaire d'apporter à la législation en vigueur les améliorations dont le besoin a été exprimé lors des travaux conduits par les groupes de travail mis en place par la garde des sceaux.

En premier lieu, un certain nombre d'obstacles au recours, par les entreprises, aux procédures de prévention doivent être levés, afin d'inciter les dirigeants et chefs d'entreprise à agir avant que la situation de

l'entreprise ne soit compromise de manière irrémédiable. En ce sens, l'exclusion des mécanismes d'alerte pour les entreprises qui relèvent de la compétence du tribunal de grande instance n'est pas justifiée, si les caractéristiques des professions libérales réglementées sont préservées. Mais surtout, les clauses contractuelles imposées par des fournisseurs de crédit dont l'objet est d'aggraver la situation de celui qui recourt à un mandat ad hoc ou à une conciliation, pour cette seule raison, constituent en fait une sanction illégitime du recours, par l'intéressé, à une procédure prévue dans l'intérêt général. C'est dans le même esprit que d'autres dispositions relatives à la prévention doivent être modifiées ou insérées, tout en renforçant le principe de la confidentialité et en sécurisant les accords, dans le respect du caractère consensuel de la recherche des solutions négociées.

Par ailleurs, l'architecture générale des procédures collectives sera conservée, mais l'organisation de chacune des trois procédures de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire doit évoluer pour tirer les enseignements de plus de sept années d'application de la loi du 26 juillet 2005. En outre, les mécanismes de coordination de ces procédures doivent être affinés, pour tenir compte de la protection des intérêts en présence, y compris ceux du débiteur.

Ainsi, la sauvegarde financière accélérée, procédure semi-collective, permet de traiter la situation particulière de sociétés dont l'endettement est à caractère essentiellement financier, sans que l'ouverture de la procédure n'affecte d'éventuels autres créanciers, comme les salariés. Les critères d'ouverture de cette forme de sauvegarde, originale par rapport aux procédures d'insolvabilité d'autres législations européennes, doivent être adaptés à cette finalité tout en restant cohérents au regard de ses objectifs.

La procédure de sauvegarde doit rester une procédure qui répond à des besoins d'anticipation et d'attractivité du droit français de l'insolvabilité, conformément à l'évolution législative constatée dans d'autres Etats membres. Trop inspirées des règles de la procédure de redressement judiciaire, alors que la procédure de sauvegarde n'est pas compatible avec une cessation des paiements, les dispositions du titre II du livre VI du code de commerce doivent être mieux adaptées à ce contexte, en réduisant les effets juridiques de l'ouverture de la procédure sur l'environnement de l'entreprise et sur son fonctionnement. La procédure de sauvegarde ayant, toutefois, comme effet d'interdire les paiements de créances antérieures et de suspendre les poursuites, il n'est pas envisagé de laisser le débiteur seul à la tête de ses affaires, sans surveillance, contrairement à la solution qui a pu être retenue par les législations récentes d'autres Etats membres de l'Union européenne.

S'agissant de la procédure de redressement judiciaire, qui suppose donc une cessation des paiements en principe, il faut tirer les conséquences d'une incapacité des dirigeants ou titulaires du capital de la société de proposer des solutions de redressement. Le plan de cession est une solution qui ne doit pas exclure la recherche d'autres voies préservant la structure juridique initiale, par exemple en autorisant dans des cas particuliers la sortie forcée d'actionnaires. Les prérogatives et les droits des créanciers doivent, par ailleurs, être mieux affirmés, dans l'intérêt général.

Dans ces deux procédures de sauvegarde et de redressement judiciaire, comme en matière de liquidation judiciaire, les difficultés mises en lumière par la jurisprudence, qu'il s'agisse du rôle du juge-commissaire ou de la procédure de vérification du passif, notamment, doivent être supprimées.

Ces clarifications et simplifications doivent être accompagnées d'une réorganisation du traitement des situations irrémédiablement compromises. En premier lieu, il n'apparaît pas pertinent d'ouvrir des procédures de liquidation judiciaire lorsque le débiteur ne dispose pas d'actif permettant de couvrir les frais de procédure, entre autres ; dans ces situations, il convient de s'assurer de la réalité de la situation déclarée, et de parvenir rapidement au constat de l'insuffisance d'actif. En deuxième lieu, la durée des restrictions de pouvoirs imposée au débiteur soumis à une liquidation judiciaire est, dans trop de procédures, excessive et expose la France à des recours devant la Cour européenne des droits de l'homme. Il existe encore, en effet, des procédures ouvertes avant l'entrée en vigueur de la loi du 25 janvier 1985. La maîtrise de ces délais peut être assurée, notamment, par l'adaptation d'un certain nombre de dispositions techniques, par une limitation dans le temps de certains effets personnels de la procédure, et par la remise en cause de la jurisprudence de la Cour de cassation qui, faisant application du droit en vigueur, impose que soit réalisée la totalité de l'actif du débiteur pour que soit possible la clôture de la procédure pour insuffisance d'actif.

L'ensemble de ces modifications conduira à reprendre un certain nombre de dispositions d'ordre procédural et à coordonner les dispositions du droit des procédures collectives et, notamment, du droit du travail. Ceci

permettra, à cet égard, de manière plus générale, de supprimer un certain nombre d'incohérences signalées par la pratique et identifiées par la jurisprudence.

## Article 3

### 1° Simplification et clarification de la réglementation applicable aux conventions réglementées

#### **1.-Rappel de l'environnement**

En vertu de l'article L. 225-38 du code de commerce, toute convention intervenant entre une société et certains de ses mandataires sociaux ou actionnaires détenant une certaine participation, ou entre des sociétés ayant des dirigeants communs, à l'exception des conventions courantes conclues à des conditions normales, est soumise à la procédure suivante :

- ✓ information du conseil d'administration par l'intéressé,
- ✓ autorisation préalable du conseil d'administration,
- ✓ information du commissaire aux comptes par le président du conseil d'administration,
- ✓ établissement d'un rapport spécial par le commissaire aux comptes mis à la disposition des actionnaires,
- ✓ approbation par les actionnaires.

L'intéressé ne peut prendre part aux différents votes (conseil d'administration et assemblée générale).

Cette procédure est destinée à prévenir les conflits d'intérêts pouvant survenir au sein des sociétés anonymes en cas de conclusion d'une convention entre la société et l'une des personnes visées à l'article L. 225-38 du code de commerce. Le cocontractant intéressé pourrait en effet abuser de l'influence que lui procurent ses fonctions ou pouvoirs en vue d'obtenir, via la conclusion d'une telle convention, des droits ou avantages au préjudice de la société.

En mai 2011, l'Autorité des marchés financiers a décidé de constituer un groupe de travail sur les assemblées générales des sociétés cotées. Le rapport de ce groupe de travail, publié le 2 juillet 2012, contient un certain nombre de propositions de modification de la réglementation applicable aux conventions réglementées. Deux de ces propositions apparaissent particulièrement intéressantes dans une optique de simplification de cette réglementation.

#### **2.-Description des mesures proposées**

Le Gouvernement souhaite tout d'abord exclure du périmètre des conventions réglementées les conventions conclues entre une société cotée et ses filiales détenues à 100% (ou équivalent) au moment de la conclusion de la convention. Ces conventions sont, en l'état du droit, soumises à la procédure des conventions réglementées, dès lors qu'elles ont un dirigeant commun.

Le Gouvernement souhaite par ailleurs instaurer une obligation d'information des actionnaires sur les conventions conclues entre un dirigeant, un administrateur ou un actionnaire détenant plus de 10% d'une société mère cotée et une filiale de cette dernière détenue directement ou indirectement. Ces conventions ne font en l'état l'objet d'aucune réglementation.

#### **3.-Impact des mesures proposées**

La première mesure se justifie par le fait que les conventions conclues entre une société cotée et ses filiales à 100% (ou équivalent) ne présentent pas véritablement de risques de conflit d'intérêts. Dans ces conditions, il apparaît plus opportun que les actionnaires se concentrent sur les conventions présentant de tels risques.

En outre, ces conventions constituent une grande partie des conventions présentées dans le rapport spécial du commissaire aux comptes de l'entité. En effet, les situations dans lesquelles une société mère et une filiale à 100% ont, au moins un dirigeant commun, sont très fréquentes. L'exclusion de ces conventions du périmètre des conventions réglementées permettra donc d'alléger le rapport spécial du commissaire aux comptes et par voie de conséquence de réduire les coûts de la société.

La seconde mesure est de nature à permettre aux actionnaires d'être informés sur des conventions qui ne rentrent pas dans le périmètre des conventions réglementées mais qui pour autant peuvent générer de véritables conflits d'intérêts et être préjudiciables à la société. En l'état actuel du droit, une convention peut ainsi être conclue entre une filiale et le dirigeant de la société mère pour l'exécution d'une prestation (de conseil par exemple) au sein de la société mère sans que les actionnaires de la mère et de la filiale en soient informés.

Le Gouvernement ne souhaite pas faire rentrer les conventions conclues entre le dirigeant ou un actionnaire d'une société mère et une filiale dans le périmètre des conventions réglementées, ce qui alourdirait encore la réglementation, mais simplement porter celles-ci à la connaissance des actionnaires.

## **2° Sécurisation du régime des actions de préférence**

### **1.-Rappel de l'environnement**

Les actions de préférence ont été introduites en droit français par l'ordonnance n° 2004-604 du 24 juin 2004 portant réforme du régime des valeurs mobilières émises par les sociétés commerciales et extension à l'outre-mer de dispositions ayant modifié la législation commerciale. L'objectif poursuivi par le législateur était alors d'élargir les sources de financement des entreprises, d'offrir des produits souples et adaptés aux besoins, de séparer le cas échéant capital et pouvoir, d'éviter la dilution du capital et la perte de contrôle.

Le code de commerce permet depuis la création, lors de la constitution de la société ou au cours de son existence, des actions de préférence, avec ou sans droit de vote, assorties de droits particuliers de toute nature, à titre temporaire ou permanent.

Si l'intérêt théorique des actions de préférence dans le financement des entreprises est aujourd'hui pleinement reconnu, force est néanmoins de constater qu'en pratique l'objectif n'est pas atteint, les actions de préférence n'ayant pas rencontré le succès escompté.

La pratique comme la doctrine expliquent ce succès relatif par certaines imprécisions quant au régime des actions de préférence engendrant une insécurité juridique pour les entreprises, en matière de rachat des actions.

Le silence du droit français engendre une incertitude concernant le degré d'autonomie du rachat des actions de préférence. En l'absence de référence (renvoi ou exclusion) de l'article L. 228-12 du code de commerce, relatif notamment au rachat des actions de préférence, au droit commun du rachat d'actions (articles L. 225-207 et suivants du code de commerce), la question se pose de savoir s'il convient de reconnaître ou non une autonomie au régime du rachat d'actions de préférence. Plus précisément, se pose la question de savoir si le rachat des actions de préférence peut ou non intervenir en dehors des cas et des conditions prévues par les articles L. 225-207 et suivants du code de commerce.

Le silence du droit français engendre une autre incertitude tenant au sort réservé aux actions de préférence rachetées. Plus précisément, se pose la question de savoir si celles-ci peuvent ou doivent être conservées ou au contraire annulées par la société et dans quelles conditions la conservation ou l'annulation doit intervenir. Le législateur entend préciser la réglementation sur ces deux points.

## **2.-Description des mesures proposées**

Le Gouvernement souhaite tout d'abord prendre des dispositions relatives au rachat des actions de préférence en s'inspirant des dispositions de la directive 2012/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 tendant à coordonner, pour les rendre équivalentes, les garanties qui sont exigées dans les États membres des sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, en vue de la protection des intérêts tant des associés que des tiers, en ce qui concerne la constitution de la société anonyme ainsi que le maintien et les modifications de son capital.

Cette directive opère une distinction, s'agissant du régime de rachat des actions, peu important qu'elles soient ou non qualifiées d'actions de préférence, entre les actions stipulées rachetables dès leur émission et celles qui ne les sont pas.

Le Gouvernement entend par ailleurs préciser les affectations possibles des actions de préférence rachetées.

## **3.-Impact des mesures proposées**

Les sociétés qui émettent des actions de préférence entendent favoriser la sortie des bénéficiaires de ces titres. L'insécurité juridique entourant le rachat des actions de préférence constitue donc un obstacle à l'émission de ces titres. Les mesures proposées, en ce qu'elles tendent à sécuriser ce régime, sont de nature à favoriser le développement de ces titres et par voie de conséquent le développement du financement à long terme des entreprises via leur capital.

De telles mesures permettront également à la France de se positionner en concurrent face aux régimes les plus développés en la matière, en particulier anglo-saxons.

### **3° Simplification et clarification de la réglementation applicable aux titres dits « complexes » soit les valeurs mobilières donnant accès au capital ou donnant droit à l'attribution de titres de créance et certains titres de créances**

#### **1.-Rappel de l'environnement**

La dénomination de « titres financiers complexes » recouvre deux catégories de titres différentes : d'une part, les titres de créance innommés, d'autre part, les valeurs mobilières complexes au sens des articles L. 228-91 et suivants du code de commerce.

Les titres de créance innommés sont les titres de créance issus de la pratique qui ne sont pas des obligations ou des titres participatifs, seuls titres visés dans le code de commerce. Les warrants, les certificats de valeur garantie, les titres de créance négociables constituent des titres de créance innommés.

Les praticiens rencontrent deux difficultés s'agissant de ces titres : la validité de leur émission et le régime juridique qui leur est applicable (notamment la constitution ou non d'une masse chargée de défendre les intérêts des porteurs de ces titres).

Les valeurs mobilières complexes au sens des articles L. 228-91 et suivants du code de commerce sont quant à elles des valeurs mobilières donnant accès à des titres de capital ou à l'attribution de titres de créance. A titre d'exemple, peuvent être mentionnés les obligations avec bon de souscription d'actions (OBSA), les obligations échangeables en actions (OEA), les obligations convertibles en actions (OCA) ou encore les obligations remboursables en actions (ORA).

Des retours d'expérience des praticiens ressort la nécessité de simplifier le cadre applicable à ces titres afin de favoriser leur développement et par voie de conséquence le développement du financement des entreprises.

Un groupe de travail a été constitué au sein du comité de droit financier d'Eurolplace en mai 2011 avec pour mission de réfléchir à une simplification du cadre légal applicable à ces titres. Les mesures proposées ci-après sont issues du rapport de ce groupe de travail.

## **2.-Description des mesures proposées**

S'agissant des titres de créance innommés, le Gouvernement souhaite consacrer un principe de libre émission des valeurs mobilières représentatives d'un droit de créance (warrants, certificats de valeur garantie) et renvoyer au contrat d'émission s'agissant du régime de protection des détenteurs de ces titres.

S'agissant des valeurs mobilières complexes au sens des articles L. 228-91 et suivants du code de commerce, le Gouvernement souhaite limiter la compétence de l'assemblée générale extraordinaire et l'application du régime de protection prévus par le code de commerce aux seules valeurs mobilières donnant accès à des titres de capital à émettre (exclusion donc des titres de créance donnant droit à d'autres titres de créance et des titres de créance donnant droit à des titres de capital existants). Ces règles particulièrement lourdes ne se justifient en effet que pour les seuls produits dilutifs.

Le Gouvernement souhaite par ailleurs préciser les droits des porteurs de valeurs mobilières donnant accès à du capital en cas de réduction du capital à zéro suivie d'une augmentation de capital (coup d'accordéon). Le code de commerce ne contient actuellement aucune disposition en la matière, ce qui génère une insécurité juridique pour les entreprises.

Le Gouvernement souhaite également clarifier la rédaction de l'alinéa 2 de l'article L. 228-98 du code de commerce posant le principe de l'interdiction, pour la société émettrice de valeurs mobilières donnant accès au capital, de modifier les règles de répartition de ses bénéfices, d'amortir son capital ou de créer des actions de préférence entraînant une telle modification ou un tel amortissement et énonçant les dérogations audit principe. Le Gouvernement entend réintroduire le contrat d'émission comme fondement de l'autorisation des opérations visées à cet alinéa.

Le Gouvernement souhaite enfin supprimer l'alinéa 3 de l'article L. 228-98 qui ne présente pas d'utilité compte tenu de l'alinéa 2 qui envisage lui aussi la création d'actions de préférence.

## **3.-Impact des mesures proposées**

Les mesures relatives aux titres de créance innommés sont de nature à sécuriser l'émission de ces titres et à introduire une certaine souplesse quant au régime qui leur est applicable en renvoyant au contrat d'émission.

S'agissant des valeurs mobilières complexes, la première mesure, en allégeant la procédure d'émission et le régime qui leur est applicables, est de nature à simplifier sensiblement la vie des entreprises et par voie de conséquence à favoriser le développement de ces titres, utiles au financement des entreprises.

Les autres mesures, en précisant ou clarifiant des points qui font l'objet d'importantes discussions en pratique, vont également contribuer à simplifier la vie des entreprises.

Ces mesures contribueront également à améliorer l'attractivité de notre dispositif juridique vis-à-vis des investisseurs étrangers.

#### **4° Prolongation du délai de tenue de l'assemblée générale ordinaire dans les SARL**

##### **1.-Rappel de l'environnement**

Aucune disposition du code de commerce ne prévoit la possibilité pour les dirigeants de société à responsabilité limitée qui ne parviennent pas à respecter le délai de six mois à compter de la clôture de l'exercice pour convoquer l'assemblée générale ordinaire, de solliciter auprès du président du tribunal une prolongation de ce délai.

Jusqu'à la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, l'article L. 241-5 du code de commerce qui incriminait l'absence de convocation de l'assemblée générale ordinaire dans les sociétés à responsabilité limitée prévoyait une telle possibilité. La loi précitée a supprimé cette sanction.

La faculté de solliciter une prolongation du délai de tenue de l'assemblée générale ordinaire est en revanche expressément prévue dans les sociétés anonymes (article L. 225-100).

##### **2.-Description de la mesure proposée**

Le Gouvernement souhaite préciser, à l'article L. 223-26 du code de commerce, que le délai de tenue de l'assemblée générale ordinaire dans les sociétés à responsabilité limitée peut être prolongé par décision de justice.

##### **3.-Impact de la mesure proposée**

Cette mesure est de nature à faciliter la vie juridique des petites et moyennes entreprises exerçant leur activité sous la forme de sociétés à responsabilité limitée.

En effet, l'absence de convocation de l'assemblée générale ordinaire ne résulte pas toujours d'une négligence du gérant. Celui-ci peut, en toute bonne foi, être dans l'incapacité de procéder à une telle convocation (problèmes personnels, impossibilité d'obtenir les comptes devant être soumis à l'assemblée).

Certes, l'absence de convocation de l'assemblée générale ordinaire n'est plus, depuis la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, passible de sanctions pénales de telle sorte que la portée de cette mesure pourrait, à première vue, apparaître limitée.

Pour autant, en vertu de l'article L. 223-26 du code de commerce, l'absence de convocation de l'assemblée générale ordinaire d'une société à responsabilité limitée dans le délai requis peut donner lieu au prononcé d'une injonction par le juge, le cas échéant, sous astreinte, ou à la désignation d'un mandataire chargé de convoquer l'assemblée, ce qui constituent des conséquences particulièrement lourdes pour un chef d'entreprise.

## **5° Possibilité pour une EURL d'être associée d'une autre EURL**

### **1.-Rappel de l'environnement**

La loi du 11 juillet 1985 qui a créé l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée (EURL) avait posé deux interdictions (interdiction pour une personne physique d'être associée unique de plusieurs EURL ; interdiction à une EURL d'être associée unique d'une autre EURL). Ces interdictions visaient à éviter le fractionnement excessif du patrimoine afin de ne pas nuire aux créanciers.

La loi du 11 février 1994 a supprimé la première interdiction et la loi du 15 mai 2010 a créé l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL) qui permet à un entrepreneur d'affecter une partie de son patrimoine à son activité professionnelle.

Par ailleurs, des chaînes de sociétés par actions simplifiées unipersonnelles (SASU) sont possibles.

Enfin, l'article 2.2 de la directive 2009/102/CE du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 en matière de droit des sociétés concernant les sociétés à responsabilité limitée à un seul associé envisage ces interdictions comme temporaires en attendant un droit des groupes.

Par conséquent, l'argument relatif au risque de dilution du patrimoine qui fondait l'interdiction à une EURL d'être associée unique d'une autre EURL est aujourd'hui dépourvu de sens.

### **2.-Description des mesures proposées**

Le Gouvernement souhaite abroger l'article L. 223-5 du code de commerce qui pose le principe de l'interdiction des chaînes d'entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée.

### **3.-Impact des mesures proposées**

Cette mesure est de nature à faciliter la constitution de groupes d'EURL.

Cette mesure va dans le sens de la Commission européenne qui, dans son plan d'action de 2012 sur le droit européen des sociétés et la gouvernance d'entreprise, a indiqué que les PME européennes avaient un rôle essentiel à jouer dans le renforcement de l'économie de l'Union européenne, en particulier dans un contexte de crise économique.

## **6° Simplification des formalités relatives à la cession des parts sociales de sociétés en nom collectif et de sociétés à responsabilité limitée**

### **1.-Rappel de l'environnement**

Les règles d'opposabilité des cessions de parts de sociétés en nom collectif et de sociétés à responsabilité limitée aux tiers sont à la fois législatives et réglementaires.

En vertu de l'article L. 221-14 du code de commerce, la cession de parts sociales de sociétés en nom collectif et de sociétés à responsabilité limitée est opposable aux tiers après accomplissement des formalités d'opposabilité de la cession à la société et, en outre, après publicité au registre du commerce et des sociétés.

Et aux termes de l'article R. 221-9 du même code :

« La publicité prescrite par l'article L. 221-14 est accomplie par le dépôt, en annexe au registre du commerce et des sociétés, de deux expéditions de l'acte de cession, s'il a été établi dans la forme authentique, ou de deux originaux, s'il est sous seing privé ».

Ces règles sont particulièrement lourdes pour les entreprises. Le Gouvernement entend donc les assouplir tout en maintenant le même degré de protection des tiers.

### **2.-Description des mesures proposées**

Le Gouvernement souhaite tout d'abord supprimer l'exigence du double dépôt de l'acte de cession au registre du commerce et des sociétés. Le décret n° 2012-928 du 31 juillet 2012 relatif au registre du commerce et des sociétés a supprimé, de manière générale, l'exigence du double exemplaire et a modifié l'article 52 du décret n°78-704 du 3 juillet 1978 relatif à l'application de la loi n° 78-9 du 4 janvier 1978 modifiant le titre IX du livre III du code civil, applicable aux sociétés civiles. Il semble opportun d'étendre cette mesure de simplification aux cessions de parts de sociétés en nom collectif et de sociétés à responsabilité limitée.

Le Gouvernement souhaite par ailleurs autoriser le dépôt de l'acte de cession par voie électronique.

Le Gouvernement souhaite enfin permettre que le dépôt des statuts puisse rendre, à lui seul, la cession opposable aux tiers, ainsi que l'a décidé la Cour de cassation dans plusieurs arrêts. En l'état actuel du droit, doivent en effet être déposés au registre du commerce et des sociétés, en cas de cession de parts de société en nom collectif ou de société à responsabilité limitée, à la fois l'acte de cession et les statuts modifiés constatant la cession. Ces formalités sont redondantes et lourdes pour les entreprises.

### **3.-Impact des mesures proposées**

Ces trois mesures sont susceptibles d'impacter la rédaction de l'article L. 221-14 du code de commerce.

Elles sont de nature à alléger sensiblement les formalités des entreprises en matière de cession de parts sociales.

## **7° Sécurisation de la base juridique permettant des contrôles conjoints du Haut Conseil du Commissariat aux comptes (H3C) et de ses homologues étrangers**

### **1. Rappel du contexte**

L'article 47 de la directive 2006/43 du 17 mai 2006 relative au contrôle légal des comptes prévoit que les autorités compétentes des Etats membres peuvent autoriser que des documents détenus par les contrôleurs légaux des comptes ou des cabinets d'audit soient communiqués aux autorités compétentes d'un Etat tiers si elles ont été déclarées adéquates par une décision de la Commission européenne et qu'il existe des accords sur les modalités de travail entre les autorités compétentes.

L'article 36 de cette même directive prévoit, s'agissant des échanges d'information entre autorités compétentes des Etats membres de l'Union européenne, que les régulateurs des Etats membres peuvent procéder à des contrôles conjoints.

Par décision du 1er septembre 2010, la Commission européenne a reconnu adéquat<sup>18</sup> le système de supervision de l'audit des Etats-Unis par le régulateur américain (Public Company Audit Oversight Board, ci-après dénommé « PCAOB ») et la Securities and Exchange Commission (SEC). Cette décision a été prorogée en date du 11 juin 2013, jusqu'au 31 juillet 2016.

Les décisions précitées de la Commission européenne font référence à la mise en œuvre des contrôles conjoints des régulateurs, au considérant 4 et à l'article 6 qui dispose que « les États membres peuvent autoriser les inspections communes lorsque celles-ci sont nécessaires et veillent à ce que ces inspections communes menées par leurs autorités compétentes et les autorités compétentes des États-Unis d'Amérique sur le territoire d'États membres en vertu de l'article 47 de la directive 2006/43/CE soient, en règle générale, dirigées par l'autorité compétente de l'État membre concerné. »

En France, l'autorité compétente en charge de la régulation est le Haut Conseil du Commissariat aux comptes (ci-après désigné H3C).

Les articles L.821-5-1 et L.821-5-2 du code de commerce, transposant la directive précitée donnent au Haut Conseil du Commissariat aux comptes le pouvoir de conclure des conventions portant sur l'échange d'information. Cependant, la possibilité d'exercer des contrôles conjoints entre régulateurs n'est formellement prévue que par l'article L.821-5-1 relatif aux autorités compétentes des Etats membres de l'Union européenne mais pas à l'article L. 821-5-2 relatif aux échanges d'information entre le Haut Conseil et les autorités compétentes des Etats tiers.

Le PCAOB, arguant de la décision d'adéquation qui lui a été reconnue, a sollicité le Haut Conseil du Commissariat aux comptes pour que soit signé avec lui un accord de coopération prévoyant notamment la réalisation de contrôles conjoints, ce qui a été fait. En effet, de nombreux régulateurs européens ont, à la suite de cette décision d'adéquation, signé un accord avec le PCAOB permettant de tels contrôles,

Afin de sécuriser ces mécanismes de contrôles conjoints, une modification du code de commerce s'impose.

Enfin il est apparu que les dispositions pertinentes de la partie législative du code de commerce mentionnent la « Communauté européenne » alors qu'il s'agit de l' « Union européenne ».

---

<sup>18</sup> L'adoption par la Commission européenne d'une décision d'adéquation vaut reconnaissance au sein de l'Union européenne de la capacité d'une autorité d'un pays tiers à répondre aux exigences énoncées dans la directive concernant les contrôles légaux des comptes, sa capacité à coopérer avec les Etats membres et sa capacité à préserver la confidentialité de tout document échangé.

## **2. Description des mesures proposées**

Les dispositions que le Gouvernement souhaite pouvoir adopter par ordonnance ont en conséquence pour objet de modifier les dispositions législatives du code de commerce, en l'espèce **l'article L. 821-5-2 du code de commerce**.

Il s'agira, d'une part, d'actualiser la référence au droit de l'Union européenne en remplaçant la mention « Communauté européenne » par celle d' « Union européenne ».

Il s'agira, d'autre part, de modifier cet article par l'insertion d'un nouvel alinéa autorisant, à titre exceptionnel, les agents des autorités des Etats tiers exerçant des compétences analogues sous réserve de réciprocité et à la condition que l'autorité concernée soit soumise au secret professionnel avec les mêmes garanties qu'en France à assister aux contrôles périodiques menés par le Haut Conseil du Commissariat aux comptes.

Ces modifications législatives seront accompagnées de modifications de la partie réglementaire du code de commerce, en l'espèce, de **l'article R. 821-20**. Ces modifications auront pour objet de détailler les modalités d'exécution de ces contrôles, de remplacer le terme Communauté européenne par celui d'Union européenne et de corriger la référence erronée faite à l'article L.821-5-1 par la référence correcte à l'article L.821-5-2.

## **3. Impact des mesures proposées.**

La réalisation de contrôles conjoints, qui se traduit par l'assistance par les membres des autorités de régulation d'Etat tiers aux opérations de contrôles menés par le régulateur français, bien qu'exceptionnelle, est destinée à augmenter la confiance de ces régulateurs dans le système français de contrôle et, par voie de conséquence, la confiance en la qualité et la fiabilité des rapports d'audit réalisés en France, pour le compte d'entités établies en France, qui ont des sociétés mère ou des filiales présentes sur les marchés réglementés de ces pays tiers.

Une fois cette confiance mutuelle acquise dans le système de supervision, les demandes de communications de document d'audit et d'autres documents détenus par des contrôleurs légaux ou des cabinets d'audit diminueront.

## **8°Simplification de l'article 1843-4 du code civil**

### **1. Rappel de l'environnement**

Aux termes de l'article 1843-4 du code civil :

« Dans tous les cas où sont prévus la cession des droits sociaux d'un associé, ou le rachat de ceux-ci par la société, la valeur de ces droits est déterminée, en cas de contestation, par un expert désigné, soit par les parties, soit à défaut d'accord entre elles, par ordonnance du président du tribunal statuant en la forme des référés et sans recours possible ».

La finalité de cette disposition est de permettre à un processus de cession ou de rachat imposé d'aller à son terme en dépit d'une contestation entre le cédant et le cessionnaire sur la valeur des droits sociaux.

En l'absence de précision, la détermination des pouvoirs de l'expert pose de réelles difficultés aux rédacteurs d'actes et génère un contentieux important ainsi qu'en témoignent les nombreux arrêts rendus par la Cour de cassation ces dernières années.

En effet, il est fréquent que les statuts ou des pactes d'actionnaires comportent des engagements de cession ainsi qu'une méthode de valorisation des droits sociaux. Une insécurité juridique existe quant à la portée de telles clauses au regard de la liberté importante reconnue à l'expert par la jurisprudence de la Cour de cassation. Cette dernière a en effet rendu, en quelques années, plusieurs arrêts sur le sujet, qui ont donné lieu à des interprétations divergentes.

## **2. Description des mesures proposées**

Le Gouvernement souhaite modifier la rédaction de l'article 1843-4 du code civil pour préciser que l'expert doit notamment prendre en compte les stipulations statutaires ou extrastatutaires prévoyant une méthode de valorisation lorsqu'il détermine la valeur des droits sociaux objet de la cession ou du rachat forcé.

Une telle mesure constitue un juste équilibre entre la nécessaire protection des associés ou actionnaires auxquels la cession ou le rachat est imposé et le respect des conventions librement consenties.

## **3. Impact des mesures proposées**

Cette mesure, applicable à toutes les sociétés et à toutes les hypothèses de cession (légale, statutaire et extrastatutaire) est de nature à sécuriser les opérations de cession ou de rachat imposé, nombreuses en droit des sociétés, en mettant fin aux hésitations liées aux interprétations divergentes de la jurisprudence de la Cour de cassation relative aux pouvoirs de l'expert.

### **9° Modifier les dispositions du code de commerce applicables aux ventes en liquidation et déterminant l'autorité administrative auprès de laquelle doit être effectuée la déclaration préalable.**

Les ventes en liquidation feront l'objet d'une déclaration préalable auprès du maire de la commune de la même manière que les ventes au déballage. L'économie à en attendre est faible mais la mesure tire toutes les conséquences du mouvement de décentralisation et elle répond à une logique de guichet unique pour l'usager. Ces dispositions seront applicables sur l'ensemble du territoire de la République à l'exception de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie.

Il est donc proposé d'introduire une première phrase au second alinéa de l'article L310-1 du code de commerce ainsi libellée : « les liquidations font l'objet d'une déclaration préalable auprès du maire de la commune dont relève le lieu de liquidation ». Le 7° de l'article L950-2 du code de commerce serait ainsi rédigé : les mots « maire » ou « maire de la commune » seront remplacés par « chef de circonscription ».

En outre des dispositions de coordination sont prévues afin de tenir compte de la spécificité de certaines collectivités territoriales. Il est proposé, après l'article L960-1 du code de commerce, d'insérer un article L960-2 ainsi rédigé : « Pour l'application de l'article L310-1 du code de commerce à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin, les mots : « maire de la commune » sont remplacés par les mots « président du conseil territorial ».

## Article 4 – Accès au statut de notaire salarié

### **1. Etat du droit**

Les notaires sont des officiers publics et ministériels nommés par arrêté du Garde des sceaux, ministre de la justice. Leur statut résulte principalement de la loi du 25 ventôse An XI, de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 et du décret n° 45-0117 du 19 décembre 1945.

Les notaires peuvent exercer leur profession soit à titre individuel, soit au sein d'une société civile professionnelle, d'une société en participation ou encore d'une société d'exercice libéral. Ils peuvent également, en application des articles 1er bis et 1er ter de l'ordonnance du 2 novembre 1945 précité, exercer leur activité en qualité de salarié d'une personne physique ou morale titulaire d'un office notarial.

Le salariat a en effet été introduit dans le notariat par la loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques, afin d'instaurer un instrument de promotion interne ou une étape préalable à l'association. Le statut de notaire salarié permet de concilier l'indépendance professionnelle, la subordination liée au contrat de travail et la qualité d'officier public. Le notaire salarié est pleinement membre de la profession et en exerce la totalité des attributions.

Les conditions dans lesquelles les notaires salariés exercent leur profession sont fixées par le décret n° 93-82 du 15 janvier 1993 portant application de l'article 1er ter de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 et relatif aux notaires salariés.

Conformément aux dispositions de l'article 1er ter de l'ordonnance du 2 novembre 1945, ce mode d'exercice de la profession est encadré par la règle dite du « 1 pour 1 », qui limite le nombre de notaires salariés à un par notaire titulaire d'office ou associé.

### **2. Objectifs de la réforme, présentation de la logique d'intervention retenue**

La limitation du nombre de notaires salariés est justifiée, tout d'abord, par la particularité du salariat au sein de cette profession : le notaire salarié est en tout état de cause un officier public et exerce en toute indépendance. Le salariat répond à une volonté d'assurer la promotion professionnelle des jeunes diplômés notaires qui ne peuvent, faute de financement ou d'offices vacants ou à céder, ou ne souhaitent, acquérir immédiatement un office ou s'associer. Il se conçoit comme une étape vers l'acquisition d'un office et doit par conséquent rester lié au nombre de titulaires de charges ou d'associés susceptibles de passer le relais.

Ensuite, la suppression de la limitation du nombre de salariés notaires pourrait entraîner une certaine division de la profession, voire une certaine paupérisation en diminuant les chances des notaires salariés d'être un jour titulaires d'un office.

Néanmoins, l'assouplissement de la règle du « 1 pour 1 » est envisageable et pertinente.

En effet, le salariat a connu un plein succès dans le notariat et a été un vecteur d'augmentation du nombre de notaires.

Entre les 1er janvier 2005 et 2012, le nombre de notaires salariés est passé de 263 à 847. Depuis 2005, le nombre de notaires salariés a ainsi augmenté de plus de 200%. Ils représentent au 1er janvier 2012, 9% des notaires en activité. Pendant cette période, 962 notaires salariés ont été nommés, ce qui représente 30% de l'ensemble des nominations. Le nombre d'offices employant au moins un notaire salarié a également augmenté passant de 249 à 725.

Ce statut a servi de modèle aux huissiers de justice, aux greffiers de tribunaux de commerce et aux commissaires-priseurs judiciaires qui ont souhaité l'adopter. Le statut d'officier public salarié a en conséquence été étendu aux huissiers de justice et aux greffiers des tribunaux de commerce par la loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice

de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires, ainsi qu'aux commissaires-priseurs judiciaires par la loi n° 2011-850 du 20 juillet 2011 de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques.

Par ailleurs, le développement du salariat ne s'est pas accompagné d'une dévalorisation de la fonction et il est généralement perçu comme un mode d'exercice temporaire avant l'accession à l'association. Ainsi, au cours de la période 2005-2011, 389 mobilités professionnelles ont concerné des notaires salariés. Il s'agit pour les trois-quarts d'entre elles de mobilités statutaires (c'est-à-dire du passage du statut de notaire salarié au statut de notaire libéral) sans changement d'office et pour un quart d'entre elles de mobilités statutaires avec changement d'office. Un suivi longitudinal des deux promotions de notaires salariés nommés respectivement en 2005 et 2006 met en évidence que la moitié de ces salariés ont accédé au statut de notaire libéral dans un délai de 5 à 6 ans.

Enfin, ce statut est désormais bien connu et maîtrisé par la profession. Etendu dans sa portée, il simplifiera l'accès au notariat. Un plus grand nombre de diplômés notaires pourront ainsi exercer pleinement la profession, sans les risques inhérents à l'association.

L'allègement de cette règle permettra en outre à la profession de se développer et aux études de pouvoir mieux s'organiser.

### **3. Etude d'options**

Le projet nécessite la modification d'une disposition de nature législative. Le recours à la loi d'habilitation permettra d'atteindre l'objectif d'assouplissement de la règle limitant le nombre de notaires salariés dans les meilleurs délais.

La simplification de la réglementation des professions du droit et de l'accès au statut du notariat qu'elle réalisera justifie pleinement que cette réforme trouve sa place au sein du présent projet de loi d'habilitation.

### **4. Analyse des impacts des dispositions envisagées**

L'impact du projet de loi est négligeable en termes budgétaires. Il ne concerne que les moyens nécessaires à l'instruction par les procureurs généraux et les services de la chancellerie des procédures de nomination des notaires salariés qui pourront bénéficier de la réforme. Or, le nombre de ces nouvelles procédures sera minime puisque si l'on considère l'ensemble des 4 565 offices de notaires en activité au 1er janvier 2012, ce sont uniquement 342 offices (131 offices en société et 211 offices individuels), soit 7,5% de l'ensemble des offices, qui ont atteint le seuil des « un pour un » et qui peuvent donc pas, dans leur configuration actuelle, recruter un nouveau notaire salarié. En termes humains, le projet permettra une augmentation du nombre de notaires.

Les services rendus aux usagers seront améliorés puisque le projet permettra la simplification du développement et de l'organisation des études notariales.

### **5. Consultations**

Le présent projet résulte d'une demande récurrente de la Chambre interdépartementale des notaires de Paris relayée depuis 2011 par le Conseil supérieur du notariat. Conformément à l'annonce faite par la Garde des sceaux lors du congrès des notaires de France, qui s'est tenu à Montpellier le 24 septembre 2012, la profession attend une modification de la limitation du nombre de notaires salariés par office de notaires.

## **6. Mise en œuvre et suivi de la réforme**

L'ordonnance relevant la limitation du nombre de notaires salariés par office de notaires devra être suivie d'une seule modification de concordance de l'article 8 du décret n° 93-82 du 15 janvier 1993.

Elle sera applicable de plein droit dans les départements d'outre-mer, ainsi que dans les collectivités de Saint-Martin et Saint Barthélemy.

Conformément aux dispositions de l'article 68 de la loi du 25 Ventôse an XI, le statut des notaires est applicable à Mayotte et dans la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon à l'exception des articles 2 et 4 de la loi du 25 Ventôse an XI (nomination à vie et création d'office). Il n'existe donc aucun office de notaire à Mayotte et dans la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le décret n° 2012-580 du 26 avril 2012 relatif à l'organisation des professions de notaire et d'huissier de justice outre-mer autorise l'ouverture de bureaux annexes à Mamoudzou pour les notaires de St Pierre et St Denis de la Réunion. Les notaires autorisés à instrumenter à Mayotte avant la publication de ce texte sont réputés y avoir un bureau annexe.

Aucun notaire n'est actuellement autorisé à instrumenter à Saint-Pierre-et-Miquelon où le greffier fait office de notaire.

L'ordonnance sera applicable de plein droit à Mayotte et dans la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon mais ne produira aucun effet.

Le statut des notaires n'a pas été étendu dans les îles Wallis-et-Futuna et relève d'une compétence locale en Polynésie Française et en Nouvelle-Calédonie. L'ordonnance ne sera donc pas rendue applicable dans ces collectivités.

## Article 5- Création du statut d'avocat aux Conseils salarié

### **1. Etat du droit**

Le statut des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation résulte pour l'essentiel de l'ordonnance du 10 septembre 1817 qui institue l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation, ainsi que du décret n° 91-1125 du 28 octobre 1991 relatif aux conditions d'accès à cette profession et du décret n° 2002-76 du 11 janvier 2002 relatif à leur discipline. Cette profession est organisée en un ordre autonome à la tête duquel se trouve un président assisté d'un conseil de l'ordre.

Les avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ont la qualité d'officier ministériel : après avoir réussi un examen ouvert aux candidats remplissant certaines conditions (notamment être titulaire d'une maîtrise en droit, être avocat, avoir accompli une formation d'une durée de trois ans comprenant la participation aux travaux de la conférence du stage ainsi qu'un stage de pratique professionnelle de deux ans et avoir subi avec succès un examen d'aptitude), ces derniers doivent acquérir un office ou une part de société titulaire d'un office, et obtenir l'agrément du garde des sceaux sous la forme d'un arrêté de nomination.

La mission des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation est de représenter les parties devant les deux cours suprêmes. A cet égard, ils disposent du monopole de la représentation devant ces juridictions lorsque celle-ci est obligatoire.

Depuis une ordonnance du 10 juillet 1814, le nombre d'offices d'avocats aux Conseils est fixé à soixante. En application du décret n° 2009-452 du 22 avril 2009 relatif à l'évolution des professions judiciaires et juridiques, le garde des sceaux peut désormais, par arrêté, créer de nouveaux offices pour des motifs tenant à la bonne administration de la justice après avis du vice-président du Conseil d'Etat, du premier président de la Cour de cassation, du procureur général près la Cour de cassation et du conseil de l'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation ; ces hautes instances ont cependant émis des avis défavorables à la création de nouveaux offices d'avocat aux Conseils.

Ainsi, au 1er janvier 2013, on comptait 105 avocats aux Conseils répartis dans 60 offices.

Ces officiers ministériels peuvent exercer sous forme de sociétés civiles professionnelles (SCP) dont le nombre d'associés, jusqu'alors limité à trois maximum, a été porté à quatre par un décret n° 2013-470 du 5 juin 2013. Il y avait, au 1er janvier 2013, 43 SCP.

Les avocats aux Conseils ne peuvent pas exercer leur profession en qualité de salarié, à la différence des avocats et des officiers publics et ministériels.

En effet, le salariat a été introduit par la loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990 dans la profession d'avocat lors de sa fusion avec celle de conseil juridique qui connaissait déjà un tel statut. Cette loi a également créé le statut de notaire salarié afin d'instaurer un instrument de promotion interne et/ou une étape préalable à l'association.

Après avoir connu un plein succès dans le notariat, le statut d'officier public salarié a été étendu aux huissiers de justice et aux greffiers des tribunaux de commerce par la loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010 relative à l'exécution des décisions de justice, aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées et aux experts judiciaires, ainsi qu'aux commissaires-priseurs judiciaires par la loi n° 2011-850 du 20 juillet 2011 de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques.

### **2. Objectifs de la réforme, présentation de la logique d'intervention retenue**

Il apparaît nécessaire, dans une logique de simplification de la réglementation, d'unifier les statuts des officiers ministériels, en instaurant le salariat comme mode d'exercice de la profession d'avocats aux Conseils.

Ce statut présenterait l'avantage de constituer un instrument de promotion interne pour les nombreux employés en charge de la rédaction des pourvois et une étape préalable à l'association dans les offices d'avocats aux Conseils. Cette simplification des conditions d'accès à la profession favorisera ainsi son ouverture.

Ce nouveau statut d'avocat aux Conseils salarié pourrait être inspiré du statut de l'avocat salarié et de celui des officiers publics et ministériels salariés. En outre, il pourrait être envisagé de limiter le nombre d'avocats aux Conseils salariés pouvant être embauchés par les avocats aux Conseils exerçant individuellement ou par les SCP titulaires d'un office.

### **3. Etude d'options**

S'agissant de la création d'un nouveau mode d'exercice d'une profession réglementée, elle ne peut être réalisée qu'au moyen de dispositions de nature législative.

La simplification de la réglementation des professions du droit et de l'accès au statut d'avocat aux Conseils qu'elle réalisera justifie pleinement que cette réforme trouve sa place au sein du présent projet de loi d'habilitation.

### **4. Analyse des impacts des dispositions envisagées**

L'introduction du salariat comme mode d'exercice de cette profession permettra une augmentation de ses membres, laquelle est aujourd'hui rendue nécessaire par l'évolution des tâches qui leur sont confiées y compris en dehors de leur monopole traditionnel, notamment devant la Cour de justice de l'Union européenne et devant la Cour européenne des droits de l'homme. Il en résultera un meilleur service aux justiciables et une contribution de la profession encore plus importante au bon fonctionnement des cours suprêmes.

L'impact du projet de loi est négligeable en termes budgétaires. Il ne concerne que les moyens nécessaires à l'instruction par le parquet général de la Cour de cassation et les services de la chancellerie des procédures de nomination des futurs avocats aux Conseils salariés.

Cette réforme sera neutre s'agissant du coût de l'accès à la justice.

### **5. Consultations**

La profession s'étant interrogée sur la création d'un statut d'avocat aux Conseils salarié sur le modèle de l'avocat salarié et des officiers publics salariés, la Chancellerie a rédigé un avant-projet de texte qui a été soumis à l'ordre des avocats aux Conseils le 26 février 2013.

L'ordre des avocats au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation a été consulté sur le principe et a répondu favorablement.

### **6. Mise en œuvre et suivi de la réforme**

L'ordonnance introduisant le salariat comme mode d'exercice de la profession d'avocats aux Conseils devra être complétée par un décret en Conseil d'Etat fixant les modalités d'application du nouveau dispositif.

La réforme ne sera pas applicable dans les collectivités d'outre-mer dès lors qu'il n'y a pas d'avocats aux Conseils dans ces collectivités.

## Article 6 - Assouplissement des conditions de participation au capital des sociétés d'expertise-comptable

### **1. Diagnostic des difficultés à résoudre**

Telles que figurant dans l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable Les règles d'ouverture du capital des sociétés d'experts comptables et d'exercice de cette profession présentant des rigidités qui, non seulement, soulèvent des difficultés d'articulation avec le droit de l'Union européenne quant à l'accès à la profession mais compliquent l'exercice de cette activité par les experts comptables d'ores et déjà installés.

Au titre des objectifs de simplification de la vie de l'ensemble des entreprises, le moment est venu de faire évoluer ces règles, en particulier sur les aspects suivants.

L'article 6 de l'ordonnance de 1945 prévoit des conditions spécifiques en matière de sociétés civiles.

Les dispositions de l'article 7 de l'ordonnance de 1945 portent sur le régime de détention de capital des sociétés d'expertise comptable françaises.

En application de ce texte, la constitution d'une société d'expertise comptable est réservée aux seuls experts comptables qui doivent, directement ou indirectement, détenir plus de la moitié du capital et deux tiers des droits de vote. Conformément à l'article 7 de l'ordonnance précitée, « aucune personne extérieure à l'ordre ne peut détenir une participation ou une part du capital qui met en péril l'exercice de la profession, l'indépendance des associés experts comptables ».

Par ailleurs, les dirigeants (gérants, présidents de la SAS ou du conseil d'administration, membres du directoire) de la société doivent être eux-mêmes experts comptables, membres de la société.

Il ressort de ces dispositions que seules les personnes portant le titre d'expert-comptable sont admises à constituer des sociétés d'expertise comptable et à en être les dirigeants.

Or, l'article 3 de l'ordonnance de 1945 réserve aux personnes inscrites au tableau de l'Ordre la possibilité de porter le titre d'expert-comptable et d'en exercer la profession.

Ces dispositions interdisent par conséquent la constitution d'établissements secondaires aux personnes morales exerçant l'expertise comptable, établies dans un autre État membre, qui souhaiteraient détenir un établissement sur le territoire sans ouvrir leur capital social à des professionnels inscrits au tableau de l'Ordre français.

Ce texte a également pour effet de prohiber les prises de participation majoritaires des professionnels européens de l'expertise comptable, au seul motif qu'ils ne sont pas inscrits à l'Ordre des experts comptables national.

Enfin, le II de l'article 7 de l'ordonnance de 1945 réserve aux seuls « professionnels de l'expertise comptable », c'est-à-dire les personnes mentionnées à l'article 141 du décret n° 2012-432 du 30 mars 2012 (soit les experts comptables, les experts comptables stagiaires, les salariés mentionnés aux articles 83 ter et 83 quater de l'ordonnance de 1945, aux sociétés d'expertise comptable et aux associations de gestion et de comptabilité qui sont inscrits au tableau de l'Ordre ou à sa suite) la possibilité de constituer des sociétés de participation financière. Ces sociétés, qui sont inscrites au tableau de l'Ordre, doivent respecter les conditions prévues au I de l'article 7 de l'ordonnance en matière de détention de capital ou de droit de vote.

Les dispositions prévues au I ou au II de l'article 7 de l'ordonnance de 1945 relèvent des exigences interdites par le 1) de l'article 14 de la directive « services », qui interdit les exigences discriminatoires fondées directement ou indirectement sur la nationalité ou sur l'emplacement du siège social ou l'exigence d'être résident sur le territoire national.

L'article 7 ter de l'ordonnance de 1945) prévoit des modalités de calcul des contributions à l'Ordre des experts comptables des associations de gestion et de comptabilité.

Remarques : La modification de l'article 17 de l'ordonnance de 1945, initialement envisagée, constituait la conséquence de l'introduction de la possibilité de créer des succursales ou « bureaux » par des sociétés étrangères pour exercer en France l'activité d'expertise comptable.

Dans la mesure où cette possibilité ne sera pas introduite en droit français par la prochaine ordonnance de simplification, il n'est plus envisagé de modifier l'article 17 de l'ordonnance de 1945.

L'article 18 traite de l'utilisation de l'appellation de « sociétés d'expertises comptables ».

L'article 22 de l'ordonnance de 1945 ne prévoit pas l'intervention d'un commissaire aux comptes pour le contrôle du fonds de règlement prévu par ce texte. Or, il s'agit d'une nouvelle mission légale pour les commissaires aux comptes dont le principe relève de la loi.

L'article 24 de l'ordonnance de 1945 ne permet pas les honoraires fixés en fonction d'objectif pour les experts comptables.

En application de l'article 27 de l'ordonnance de 1945 un ressortissant d'un État non communautaire, titulaire du diplôme d'expertise comptable français, ne peut accéder en France à la profession d'expert-comptable dans les mêmes conditions que les professionnels de nationalité française et que les ressortissants d'un État de l'Union européenne ou d'un État partie à l'espace économique européen qui justifient de ce diplôme et doit subir une procédure spécifique plus longue. L'article 3 doit être également modifié en conséquence

Aux termes de l'article 31 de l'ordonnance de 1945, les cotisations ordinaires ne peuvent financer que les seuls frais de fonctionnement administratif.

L'article 38 de l'ordonnance de 1945 prévoit que les rapports moraux et financiers dans le cadre du congrès national ne peuvent être approuvés que par les seuls suffrages exprimés, ce qui donne beaucoup d'importance à l'abstention ; le mandat n'est pas autorisé .

L'article 40 de l'ordonnance de 1945 ne prévoit pas la compétence du Conseil régional en matière de tenue du tableau pour les associations de gestion et de comptabilité .

L'article 42 de l'ordonnance de 1945 fixe un délai de « huitaine », en matière de délai de notification de la décision du conseil régional statuant sur une demande d'inscription au tableau.

L'article 53 de l'ordonnance de 1945 impartit un délai de trois mois à la chambre nationale pour se prononcer en appel sur les décisions prises par les instances disciplinaires des professionnels de l'expertise comptable de première instance. Or, en application des articles 182 et 192 du décret n°2012-432 du 30 mars 2012, l'instruction du dossier peut avoir une durée de six mois maximum, le rapporteur disposant d'un délai de trois mois renouvelable une fois pour rendre son rapport. Ce délai peut donc en pratique difficilement être respecté, ce qui génère un risque de vice de procédure. Par ailleurs ce texte fait référence à des articles abrogés.

L'article 54 de l'ordonnance appelle une modernisation sous deux angles. Son alinéa 1 oblige à publier les décisions de suspension ou radiation dans un journal d'annonce légale. Son alinéa 3 est devenu sans objet, depuis la loi n°94-679 du 8 août 1994.

## **2. Objectifs poursuivis par la réforme**

Elaborée en concertation avec les professionnels, la modification de l'ordonnance de 1945 devra permettre notamment de sécuriser le mode d'exercice de la profession (articles 6, 18, 22, 38, 40, 42, 53 et 54), de l'adapter aux exigences européennes (articles 3, 7 et 27) et à la situation économique actuelle (articles 7 ter, 24 et 31).

## **3. Liste des options possibles**

L'ouverture en matière de détention majoritaire de capital et de droit de vote est indispensable pour assurer sa conformité communautaire.

La sécurisation du mode d'exercice de la profession, l'adaptation aux exigences européennes et l'actualité de la profession sont également incontournables.

## **4. Impact de la réforme envisagée**

La réforme envisagée doit permettre aux sociétés d'expertise comptable françaises de collecter plus largement des capitaux et de constituer des sociétés au niveau européen est de nature à favoriser leur compétitivité. Elle assouplira, au bénéfice des experts comptables et de leurs clients, les conditions d'exercice de la profession.

## **Article 7- Mesures de simplification des obligations de déclaration des établissements d'activités physiques et sportives ainsi que de certaines pratiques sportives**

### **1. Rappel du contexte**

Le code du sport impose aux responsables d'établissements où sont pratiquées une ou plusieurs activités physiques et sportives de déclarer leur activité à l'autorité administrative deux mois au moins avant leur ouverture (Articles L.322-3 et R.322-1 du Code du Sport). Le défaut de déclaration est sanctionné pénalement par une peine d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende (L.322-4 alinéa 1 du Code du Sport). Il s'agit pour l'administration de contrôler préalablement un certain nombre d'informations (casier judiciaire des exploitants, souscription des garanties d'assurance) et d'établir une liste par département d'établissements à contrôler.

Cette obligation s'impose quelle que soit la forme juridique de l'exploitant : association, société...

Actuellement, 85 037 établissements sont déclarés dans le logiciel EAPS sur une estimation de 350 000 établissements susceptibles d'être déclarés.

### **2. Objectif de la réforme**

La suppression ou la très forte rationalisation, selon les résultats de l'expertise qui est en cours, de l'obligation de déclaration allégera la charge pour les exploitants d'un EAPS sans modifier les exigences de sécurité des usagers contrôlées par les services préfectoraux.

Les services préfectoraux notamment les DDCS et DDCSPP restent chargés de contrôler ces établissements et de veiller au respect des conditions de moralité des exploitants ainsi que des conditions d'hygiène et de sécurité prévues par le code du sport. Le préfet demeure autorité de police spéciale en ce qui concerne les EAPS et peut notamment les fermer en cas de non-respect de la réglementation.

### **3. Impacts de la mesure envisagée**

#### **3.1. Pour les exploitants**

En cas de suppression totale, les 350 000 établissements n'auront plus à effectuer cette procédure préalable ni à informer la préfecture des éventuelles modifications concernant les informations déclarées.

La suppression de la sanction pénale est de nature à rassurer les exploitants.

#### **3.2. Pour les services déconcentrés**

La procédure de déclaration des EAPS est à l'heure actuelle exclusivement sous forme papier. Il en résulte une charge importante de travail pour les services et l'impossibilité de procéder à une mise à jour régulière de la base qui, reste partielle. En effet, après une première déclaration et malgré l'obligation faite par le code du sport de déclarer «toute modification portant sur l'un des éléments de la déclaration» (article R 322-2 du code du sport), il apparaît que beaucoup d'EAPS présentent des informations obsolètes voire erronées. Afin d'alléger le travail des services, le passage en télé-déclaration de ce processus avait été envisagé. Il imposerait un travail important de ressaisie des informations et un développement informatique coûteux.

## **Article -8 – Société du Grand Paris**

Le Gouvernement et les collectivités territoriales portent ensemble la réalisation d'un ambitieux projet de modernisation et de développement des transports en Île-de-France. Le Nouveau Grand Paris articule ainsi de manière cohérente les besoins de modernisation et d'extension du réseau existant relevant de la compétence du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) d'une part, et la réalisation de nouvelles lignes de métro automatique en rocade dans le cadre du réseau de transport public du Grand Paris relevant de la compétence de la Société du Grand Paris (SGP) d'autre part.

Le réseau d'infrastructures de transport collectif en Ile-de-France doit en effet être appréhendé globalement et la qualité du maillage entre les opérations du réseau de transport du Grand Paris et celles relevant de la compétence du STIF est une condition nécessaire pour garantir une utilisation optimale de ce réseau.

Les conclusions de la mission confiée par le Gouvernement à M. Auzannet à la fin de l'année de 2012 sur le Grand Paris prolongées par un travail interministériel en coordination avec la SGP, la Région Île-de-France et le STIF, ont permis de présenter le 6 mars dernier un projet d'ensemble cohérent, maîtrisé et financé qui préconise notamment d'étendre les missions de la SGP afin de lui donner la possibilité de financer ou de se voir confier la maîtrise d'ouvrage de projets d'infrastructures de transport destinés à offrir des correspondances avec le réseau de transport public du Grand Paris (A).

Il est apparu également nécessaire d'étendre au STIF la possibilité de confier à l'établissement public Société du Grand Paris des missions d'intérêt général présentant un caractère complémentaire ou connexe à ses missions principales (B).

Enfin, il est apparu nécessaire de déterminer la procédure de modification du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris en prévoyant notamment des conditions adaptées de participation du public et des collectivités territoriales d'Ile-de-France et les conditions de sa contestation(C).

C'est pourquoi l'article 8 du projet de loi a pour objet d'habiliter le Gouvernement à :

A) Déterminer les conditions et modalités selon lesquelles l'établissement public Société du Grand Paris peut financer des projets d'infrastructure de transport destinés à offrir des correspondances avec le réseau de transport public du Grand Paris, ou se voir confier la maîtrise d'ouvrage de tels projets ;

B) Permettre au Syndicat des Transports d'Ile-de-France de confier à l'établissement public Société du Grand Paris, par voie de convention, toute mission d'intérêt général présentant un caractère complémentaire ou connexe à ses missions ;

C) Déterminer la procédure de modification du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris en précisant son champ d'application et ses principes, y compris les conditions de sa contestation, ainsi que les règles applicables pour la participation du public.

**A) Déterminer les conditions et modalités selon lesquelles l'établissement public Société du Grand Paris peut financer des projets d'infrastructure de transport destinés à offrir des correspondances**

**avec le réseau de transport public du Grand Paris, ou se voir confier la maîtrise d'ouvrage de tels projets :**

**1. Etat du droit**

La loi n°2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a fixé les conditions d'élaboration et de mise en œuvre du réseau de transport public du Grand Paris (RTGP), ainsi que les compétences et l'organisation de la Société du Grand Paris (SGP).

L'article 7 de la loi crée la SGP et la qualifie d'établissement public à caractère industriel et commercial. Il en précise également les missions qui consistent, d'une part à concevoir et réaliser le réseau de transport public du Grand Paris (paragraphe II et III) et, d'autre part, à procéder aux opérations d'aménagement ou de construction (paragraphe IV et V).

Plus précisément, le II de l'article 7 dispose que l'établissement public Société du Grand Paris « a pour mission principale de concevoir et d'élaborer le schéma d'ensemble et les projets d'infrastructures composant le réseau transport public du Grand Paris et d'en assurer la réalisation (...) » et le III du même article que « sans préjudice des compétences du Syndicat des Transports d'Ile-de-France », cet établissement « veille également au maillage cohérent du territoire par une offre de transport de surface permettant la desserte des gares » du RTGP, le schéma d'ensemble devant par ailleurs, aux termes de l'article 2 de la loi, mentionner « l'offre de transport public complémentaire du nouveau réseau disponible à partir de ses gares ».

Il ressort de ces dispositions que le législateur a entendu veiller à la bonne articulation entre le réseau de transport du Grand Paris relevant de la compétence de la SGP et les projets d'infrastructures relevant de la compétence du Syndicat des Transport d'Ile-de-France, autorité organisatrice des transports en Ile-de-France. Il ne peut toutefois en être déduit que la SGP dispose d'une compétence de principe en ce qui concerne la réalisation de projets qui ne relèvent pas directement du RTGP même s'ils présentent un lien avec ce réseau.

Les dispositions du VI de l'article 7 aux termes duquel : « l'Etablissement public Société du Grand Paris peut se voir confier par l'Etat, les collectivités territoriales ou leur groupements, par voie de convention, toute mission d'intérêt général présentant un caractère complémentaire ou connexe aux missions définies aux II à V » explicitent et encadrent, dans le cas de la SGP, la faculté que la jurisprudence administrative reconnaît aux établissements publics de se livrer à des activités ne relevant pas strictement de leurs missions statutaires. Il ressort des débats parlementaires ayant précédé l'adoption de ces dispositions que celles-ci visaient à permettre à la SGP de ne pas se heurter de manière imprévue à des difficultés statutaires de nature à retarder l'accomplissement de ses missions principales.

L'appréciation du caractère complémentaire ou connexe doit par ailleurs porter sur la mission qui serait exercée par la SGP en application de ces dispositions de sorte que la complémentarité géographique ou fonctionnelle de projets d'infrastructures ne relevant pas de la compétence de la SGP mais présentant un lien avec le RTGP ne pourrait suffire à considérer toute mission confiée à la SGP les concernant comme complémentaire ou connexe à sa mission principale.

Il ressort ainsi des dispositions de la loi du 3 juin 2010 que la SGP ne dispose pas de compétence de principe sur les infrastructures qui ne relèvent pas du RTGP et ne peut se voir confier, en application du VI de l'article 7, des missions de financement ou de maîtrise d'ouvrage des projets destinés à offrir des correspondances avec ce réseau.

## **2. Evolution juridique proposée**

Il est envisagé de compléter le II de l'article 7 de la loi relatif aux missions confiées à la SGP s'agissant de l'élaboration et de la réalisation du réseau de transport du Grand Paris afin de prévoir la possibilité, pour elle, dans des conditions et selon des modalités qui seront précisées, de financer ou de se voir confier la maîtrise d'ouvrage de projet d'infrastructures destinés à offrir des correspondances avec le RTGP.

### **B) Permettre au Syndicat des Transports d'Ile-de-France de confier à l'établissement public Société du Grand Paris, par voie de convention, toute mission d'intérêt général présentant un caractère complémentaire ou connexe à ses missions**

#### **1. Etat du droit**

Le VI de l'article 7 de la loi du 3 juin 2010 limite à l'Etat, aux collectivités territoriales ou leurs groupements la possibilité de confier, par voie de convention, à l'établissement public Société du Grand Paris toute mission d'intérêt général présentant un caractère complémentaire ou connexe à ses missions définies aux II à V du même article.

Le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) n'est pas un groupement de collectivités territoriales au sens de l'article L.5111-1 du code général des collectivités territoriales.

#### **2. Evolution juridique proposée**

Afin de permettre au STIF, compte tenu de ses compétences de maître d'ouvrage et d'autorité organisatrice des transports en Ile-de-France, de confier à la SGP des missions complémentaires ou connexes à ses missions principales, il est envisagé de compléter la liste des entités pouvant recourir au dispositif prévu au VI de l'article 7 en mentionnant explicitement le STIF.

### **C) Déterminer la procédure de modification du schéma d'ensemble du réseau de transport public du Grand Paris en précisant son champ d'application et ses principes, y compris les conditions de sa contestation, ainsi que les règles applicables pour la participation du public.**

#### **1. Etat du droit**

La loi du 3 juin 2010, qui n'exclut pas expressément toute possibilité modification du schéma d'ensemble du réseau de transport du Grand Paris, ne prévoit toutefois aucune procédure de modification de celui-ci.

Si la compétence reconnue à la SGP au I de l'article 7 d'arrêter le schéma d'ensemble s'étend aux modifications à apporter à celui-ci, ce pouvoir ne dispense pas d'assurer, conformément au droit en vigueur, la participation du public préalablement à l'approbation de ces modifications.

## **2. Evolution juridique proposée**

Il est envisagé de compléter la loi du 3 juin 2010 afin de déterminer la procédure de modification du schéma d'ensemble applicable en précisant son champ d'application et ses principes, y compris les conditions de sa contestation, ainsi que les règles applicables pour la participation du public notamment en tenant compte, d'une part, des dispositions de droit commun prévues en particulier aux articles L.122-5 et L.120-1 du code de l'environnement et, d'autre part, de la procédure spécifique prévue par la loi pour l'élaboration du schéma d'ensemble.

### **D. Calendrier**

Les ordonnances devront être prises au plus tard dans un délai de six mois suivant la publication de la loi d'habilitation. Pour chaque ordonnance, un projet de loi de ratification sera ensuite déposé devant le Parlement dans un délai de cinq mois à compter de la publication de l'ordonnance.

### **E. Consultation**

Le projet de loi ne doit être soumis à aucune consultation obligatoire. Il a fait l'objet de consultation auprès du Syndicat des Transports d'Ile-de-France et de l'établissement public Société du Grand Paris.

## **Article 9 – Clarification touchant au droit des mutuelles et établissements de crédit**

### **1.-Rappel de l'environnement**

Les II à VI de l'article 225 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement ont créé une obligation de *reporting* social et environnemental pour des sociétés ne relevant pas du code de commerce (coopératives relevant de la loi de 1947, coopératives agricoles, sociétés d'assurance, mutuelles, établissements de crédit) à la condition de dépasser les seuils prévus à l'article R. 225-104 du code de commerce (chiffre d'affaires/total du bilan et effectif).

La loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière a supprimé, par erreur, le renvoi aux conditions de seuils, soumettant ainsi ces sociétés à des conditions plus strictes que les sociétés non cotées relevant du code de commerce qui ne sont tenues à l'obligation de *reporting* que si elles dépassent les seuils prévus à l'article R. 225-104.

Le projet de loi relative à l'économie sociale et solidaire procède à la réintroduction des seuils pour les sociétés suivantes : coopératives relevant de la loi de 1947, coopératives agricoles, sociétés d'assurance.

En revanche, ce projet de loi ne procède pas à la réintroduction des seuils pour les mutuelles et les établissements de crédit.

### **2.-Description des mesures proposées**

Le Gouvernement souhaite modifier les articles L. 114-17-h du code de la mutualité et L. 511-35 alinéa 2 du code monétaire et financier en introduisant de nouveau à ces articles la référence aux seuils pour l'obligation de *reporting* social et environnemental.

### **3.-Impact des mesures proposées**

Cette mesure est de nature à assouplir les obligations des mutuelles et des établissements de crédit en matière de *reporting* social et environnemental. Ces dernières ne seront en effet soumises à ces obligations que si elles dépassent certains seuils.

Cette mesure va par ailleurs permettre de rétablir une égalité de traitement entre les sociétés non cotées qu'elles relèvent ou non du code de commerce.

## **Article 10 – Modernisation de l’Etat actionnaire**

### **1. Diagnostic et difficultés à résoudre**

Les règles de gouvernance applicables aux entreprises du secteur public ou celles dans lesquelles l’État détient directement ou indirectement une participation au capital résultent de textes épars. Elles dessinent un ensemble complexe dont l’intelligibilité et la cohérence ne sont pas toujours assurées.

Cet ensemble normatif est la source de difficultés et de limitations de l’efficacité de l’action de l’Etat actionnaire, qui peuvent également le conduire à disposer de droits moindres que ceux dont disposent les autres actionnaires. Elles se manifestent également au regard de la confusion dans les différents rôles de l’Etat (actionnaire, régulateur, client...), de risques de conflit d’intérêts, de problématiques de réactivité de l’Etat, de contraintes fortes sur le vivier à partir duquel il peut proposer ou désigner des administrateurs, contribuant à une action de l’Etat moins lisible et moins efficace.

Ces règles font ainsi paradoxalement de l’Etat un minoritaire dans les conseils des entreprises du secteur public qu’il détient à plus de 90%, nourrissant des critiques de faiblesse de l’Etat actionnaire. Elles comportent par ailleurs des anomalies évidentes, par exemple celle qui conduit l’Etat à disposer d’une moindre proportion de représentants dans les entreprises du secteur public dans lesquelles il détient plus de 90% du capital que dans les entreprises dans lesquelles il détient une participation minoritaire proche de 50%.

La catégorie des personnalités qualifiées, propre aux entreprises détenues directement à plus de 90% par l’Etat, sépare ces dernières de manière difficilement explicable des autres entreprises, publiques ou privées, pour lesquelles la règle de droit commun est la nomination en assemblée générale. Elle crée une complexité qui ne paraît pas justifiée, s’agissant des sociétés, par un intérêt qui ne pourrait être pris en compte par le droit commun de la nomination en assemblée générale.

Les règles relatives à la nomination d’administrateurs présentent, par ailleurs, un caractère limitant, réduisant le vivier au sein duquel l’Etat peut proposer ou désigner des administrateurs, qu’ils soient nommés en assemblée générale ou représentants de l’Etat.

Le cadre juridique actuel prévoit par ailleurs des tailles impératives de conseils, qui installent des conseils très nombreux et tendent à affaiblir le rôle d’organe de décision de ces derniers. L’appartenance au secteur public n’appelle toutefois pas la mise en place de conseils dont l’importance excessive contrarie leur finalité essentielle. La durée des mandats est également impérative pour les entreprises dans lesquelles l’Etat détient directement plus de 90% du capital. Cette spécificité et rigidité prive l’Etat de souplesse dans la gestion de ses participations sans apporter en contrepartie de bénéfice identifiable.

Cette présentation d’éléments de diagnostic et de difficultés à résoudre relative à la gouvernance des entreprises publiques et celles dans lesquelles l’Etat détient, directement ou indirectement une participation, pointe les éléments les plus importants, mais n’épuise pas la problématique.

Le corpus de règles applicables aux opérations en capital de l’Etat est également marqué par une très grande complexité, qui donne lieu à des problématiques d’interprétation fréquentes. Conçu dans une optique de privatisation des entreprises publiques, il souffre également aujourd’hui de lacunes importantes, ne prévoyant aucun cadre aux opérations d’acquisition de participations, ni aucun contrôle d’opérations ayant une portée patrimoniale significative pour l’Etat, mais sorties du périmètre de privatisation contrôlé par la Commission des participations et des transferts.

### **2. Objectifs poursuivis par la réforme**

Le présent projet de loi vise à simplifier et moderniser les règles relatives à l'Etat actionnaire afin d'assurer leur meilleure lisibilité et de permettre à l'État de remplir pleinement son rôle d'actionnaire, qu'il s'agisse de sa présence au sein des conseils d'entreprise ou de la valorisation de son patrimoine.

### **3. Impact des mesures envisagées**

Les mesures envisagées sont insusceptibles d'engendrer un autre impact financier qu'une amélioration de la gestion des participations de l'Etat.

Elles concernent les sociétés dans lesquelles l'Etat détient, directement ou indirectement, une participation et sont sans incidence sur les règles de gouvernance applicables aux établissements publics.

Elles préservent la spécificité de la représentation des salariés dans les entreprises publiques.

Dans ce cadre, les mesures proposées visent à moderniser les règles de gouvernance applicables aux entreprises dans lesquelles l'Etat détient une participation, à les rapprocher, à des fins de simplification, de lisibilité et de souplesse, de celles du droit commun lorsque l'existence d'une distinction n'est pas justifiée par un objectif d'efficacité de l'action de l'Etat et de protection de ses intérêts. La rénovation du rôle et de la fonction de commissaire du gouvernement contribuera à clarifier les différents rôles du gouvernement.

La modernisation des normes d'organisation et de fonctionnement des sociétés du secteur public et de celles dans lesquelles l'Etat détient directement ou indirectement une participation permettra de clarifier les différents rôles de l'Etat, d'assurer une plus grande efficacité de l'Etat actionnaire et de conférer une plus grande lisibilité et une plus grande sécurité des opérations sur le capital de ces entreprises.

## Articles 11 et 12 - Transposition en droit national de règles de l'Union européenne

### 1. Diagnostic des difficultés à résoudre

Ces dernières années ont connu un renforcement significatif de la réglementation applicable au secteur financier, notamment en réponse à la crise de 2008.

En particulier, en matière bancaire, la réglementation prudentielle est définie au niveau international par le Comité de Bâle qui regroupe les superviseurs et banquiers centraux de 27 pays. La dernière réforme majeure du Comité de Bâle a été finalisée en décembre 2010 dans le cadre des accords dits de « Bâle III ». Ces accords visent notamment à :

- renforcer le niveau et la qualité des fonds propres des établissements de crédit ;
- mettre en place un ratio de levier ;
- améliorer la gestion du risque de liquidité par la création de deux ratios de liquidité (ratio de liquidité à un mois « *Liquidity coverage ratio* » et ratio de liquidité à un an « *Net stable funding ratio* ») ;
- renforcer les exigences prudentielles concernant le risque de contrepartie ;
- renforcer la résilience propre des établissements de crédit, s'ajoutent des propositions de nature macro-prudentielle, en cours d'élaboration, visant à réduire la procyclicité (ex : coussin de capital contracyclique) ainsi que le risque systémique.

La mise en œuvre de Bâle III est progressive et les premières mesures devaient entrer en vigueur au 1er janvier 2013.

Au sein de l'Union européenne, la Commission européenne a proposé en juillet 2011 un projet de règlement et de directive qui répondaient à plusieurs objectifs :

- transposer les accords de Bâle III en Europe ;
- regrouper l'ensemble de la réglementation applicable aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement en matière de supervision bancaire, y compris en matière de sanctions, de gouvernance et d'agrèments ;
- harmoniser la réglementation applicable aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement, par l'intermédiaire d'un règlement d'application directe dans les Etats membres.

Cet ensemble de mesures doit permettre de renforcer la stabilité du système bancaire et d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur en matière de services bancaires. Les négociations s'étant prolongées jusqu'au premier semestre 2013, l'Union européenne est désormais en retard pour la mise en œuvre des accords internationaux. Désormais publiés, le règlement n° 575/2013/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement, et la directive n° 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2014. Les dispositions de la directive doivent donc être transposées avant le 31 décembre 2013 par les Etats membres. Parallèlement, les droits nationaux doivent être adaptés à l'entrée en vigueur du règlement européen. La loi de séparation et régulation des activités bancaires a d'ores et déjà permis de

transposer certaines dispositions relatives à l'encadrement des rémunérations variables et au *reporting* financier pays par pays.

Il convient d'étendre en l'adaptant le cas échéant l'ensemble de cette réglementation, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna, qui sont des collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative. En effet la compétence « monnaie, crédit, changes, relations financières avec l'étranger et le Trésor » relève au sens large de la compétence de l'Etat. En outre, ces collectivités sont des Pays et Territoires d'Outre-Mer (PTOM) de l'article 198 et suivants du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne. A ce titre, les textes européens ne leur sont pas applicables. Il convient en conséquence au titre de la réglementation prudentielle bancaire de leur étendre les dispositions du règlement n°575/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement et modifiant le règlement (UE) n ° 648/2012. Des dispositions spécifiques sont également susceptibles d'être prises les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Au niveau européen, le renforcement de la réglementation financière a également donné lieu à un renforcement de la supervision des conglomérats financiers, qui sont les groupes qui réalisent des activités bancaires et d'assurance. Ainsi, la directive 2011/89/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 dite « FICOD » (Financial Conglomerates Directive) prévoit diverses mesures qui vont dans ce sens :

- l'application de la supervision des conglomérats financiers au niveau des entreprises mères, y compris lorsque celles-ci ne relèvent pas de la réglementation bancaire ou de la réglementation des assurances ;
- l'extension du périmètre de supervision des conglomérats financiers aux gestionnaires de fonds alternatifs ;
- des exigences accrues en matière de transparence, pour les conglomérats financiers, mais également pour les établissements de crédit et les entreprises d'assurance.

Cette directive devait être transposée pour le 10 juin 2013.

En l'absence de conglomérats financiers en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna, le parti pris a été de ne pas étendre les dispositions réglementant les conglomérats.

Enfin, toujours au niveau européen, la supervision bancaire a également été adaptée de manière à renforcer l'intégration de l'Union Economique et Monétaire. Dans cette perspective, la Commission européenne a proposé le 12 septembre 2012 un mécanisme de surveillance unique (MSU) bancaire, dirigé par la Banque Centrale Européenne (BCE), et qui doit constituer la première étape vers une « union bancaire » intégrée. Cette dernière doit inclure d'autres composantes telles que la garantie des dépôts et le mécanisme unique pour la résolution des établissements de crédit. Le 19 mars 2013, le Parlement européen et le Conseil ont obtenu un accord politique sur ce mécanisme, qui reposera sur un règlement accordant, dans le domaine de la supervision de toutes les banques dans la zone euro, des pouvoirs forts à la BCE et aux autorités de supervision nationales, ainsi que sur un règlement prévoyant des amendements limités et spécifiques du Règlement instituant l'Autorité bancaire européenne (EBA) afin d'assurer un équilibre entre les états membres et non-membres de la zone euro dans les structures de l'EBA. Ces textes devant entrer en vigueur en septembre 2013, la mise en œuvre opérationnelle du mécanisme de surveillance unique est attendue pour septembre 2014.

A l'instar des Autorités européennes de supervision, le MSU n'a pas vocation à superviser les filiales implantées en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna, qui ne sont pas situées sur le territoire européen. Néanmoins, l'entrée en vigueur de cette réglementation nécessitera des mises en cohérence compte tenue de l'évolution des missions de l'ACP. Des

dispositions spécifiques sont également susceptibles d'être prises les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

## 2. Objectifs

Le principal objectif de ces mesures est d'adapter le droit français au droit de l'Union européenne, suite à l'adoption des derniers textes en matière de supervision bancaire et financière, ce qui suppose de transposer les directives qui ont été adoptées, et d'éliminer les éventuelles divergences entre le droit français et les règlements qui seront d'application directe en France.

Afin d'éviter toute distorsion de concurrence entre les établissements de crédit et les sociétés de financement introduites par l'ordonnance n°2013-544 du 27 juin 2013, l'application de ces mesures doit également être étendue aux sociétés de financement, sous réserve des adaptations nécessaires aux spécificités des sociétés de financement.

Enfin, les conséquences juridiques de l'ensemble de ces évolutions réglementaires doivent être tirées pour la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis-et-Futuna, mais aussi les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

## 3. Impact des mesures

### 3.1 Pour les prestataires de services financiers

Les dispositions de la directive n° 2013/36/UE sont applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement. Au 1er janvier 2013, cette population recouvrait 572 établissements de crédit agréés en France, 611 établissements de crédit exerçant en France par l'intermédiaire du passeport européen et 93 entreprises d'investissement agréées en France.

Parmi les 572 établissements de crédit en France, d'après les premiers recensements effectués par l'Autorité de contrôle prudentiel, 63 établissements pourraient opter pour le nouveau statut de société de financement.

Pour l'ensemble de ces établissements, la transposition de l'ensemble de la directive n° 2013/36/UE (dispositions législatives et réglementaires) devrait avoir les conséquences suivantes :

- le renforcement des exigences en fonds propres, au travers de la définition de coussins additionnels (coussins de conservation en capital, coussins contracycliques, coussins au titre du risque systémique et coussins pour les établissements systémiques), qui doivent assurer une plus grande stabilité du système financier ;
- le renforcement du dispositif de contrôle des politiques de rémunération, en particulier en matière de rémunérations variables ;
- le renforcement de la gouvernance au sein des établissements de crédit, avec notamment l'introduction du principe de dissociation des fonctions de Président et de Directeur général, auquel il peut être exceptionnellement dérogé sous réserve de l'accord des autorités de supervision. Des règles strictes limitant le cumul des mandats sont également prévues

Les dispositions de transposition de la directive n°2011/89/UE s'appliqueront principalement aux conglomerats financiers. En France, 7 groupes étaient identifiés comme conglomerats financiers sur la base des données à fin 2009 (ABN Amro France, La Banque Postale, BNP Paribas, Groupe Crédit Agricole, Groupe Crédit Mutuel, Groupe BPCE, Société générale). Les entités de tête de ces

conglomérats financiers étant des entités régulées, ceux-ci devraient être peu impactés par la transposition de la directive.

### 3.2 Pour l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

Les mesures d'adaptation au droit de l'Union européenne vont sensiblement impacter l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). En particulier, la transposition de la directive n° 2013/36/UE va permettre de renforcer :

- les pouvoirs de sanction de l'ACPR, notamment s'agissant des sanctions des personnes physiques et des limites de sanctions pécuniaires, qui pourront aller jusqu'à 10% du chiffre d'affaires des établissements de crédit ;
- la coopération et l'échange d'information de l'ACPR avec d'autres autorités, notamment les autorités de supervision et mécanismes de dépôts de garantie d'autres Etats membres ;
- la transparence de l'ACPR, notamment s'agissant des sanctions administratives, la publication des établissements qu'elle a identifiés comme d'importance systémique ;

Par ailleurs, la mise en œuvre du MSU va nécessiter de prévoir, dans le droit national :

- la compétence de la Banque centrale européenne (BCE) pour la supervision des établissements de crédit actuellement soumis au contrôle de l'ACPR, conformément au projet de règlement ;
- la possibilité pour l'ACPR d'agir pour le compte de la BCE ou de l'assister tel que le prévoit le projet de règlement. Cela couvrirait notamment les pouvoirs de l'ACPR est dotée en matière de mesure de police administrative (L.612-30 à 34), de surveillance sur base consolidée (L.613-20-1 à 4), de surveillance des conglomérats financiers (L.633-1 à 14), et de pouvoir d'injonction (L.511-41-3). L'ACPR devrait notamment pouvoir ouvrir une procédure disciplinaire à la demande de la BCE (L.612-38) ;
- une modification des articles relatifs à l'agrément des établissements de crédit (L.511-9 à 18) dans la mesure où le règlement introduit une procédure nouvelle dans laquelle la décision finale sera de la compétence de la BCE. Une modification des articles relatifs au passeport européen (L.511- 21 à 28) sera également nécessaire.

## **articles 13 et 14 - Expérimentations**

Dans le cadre des Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement, les parties prenantes ont mis en exergue la multiplicité des autorisations qu'un projet d'activité économique devait obtenir et la difficulté pour les porteurs de projets à connaître toutes les législations susceptibles de s'appliquer à leur projet. Ces parties prenantes ont également fait part de l'insécurité juridique née des changements fréquents de la règle de droit. Pour des motifs liés à la complexité d'un projet mais aussi du fait de l'omission ou de la « découverte » tardive d'une législation s'appliquant au projet ou encore par un changement de circonstances du droit, le temps nécessaire pour voir aboutir un projet est jugé trop long.

Une habilitation à prendre par ordonnance les mesures destinées à offrir, dans le cadre d'une expérimentation, un cadre juridique clair et stable aux porteurs de projet dont la rédaction fera l'objet d'une concertation approfondie avec les parties prenantes participant aux Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement, est sollicitée.

Elle concernerait la délivrance aux porteurs de projet d'un document dénommé « certificat de projet » énumérant de manière exhaustive les différentes législations applicables à une demande et qui aurait pour effet de les « cristalliser » à l'instar d'un certificat d'urbanisme.

Dans le cadre des Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement, a été également définie une feuille de route, visant notamment à la définition d'un « permis environnemental unique », pour mieux articuler les procédures, les autorisations environnementales et les autorisations d'urbanisme, éviter les doublons d'instruction et de consultations, et ainsi simplifier les procédures pour les porteurs de projets.

L'expérimentation s'inscrit dans le sens de cette feuille de route en habilitant le Gouvernement à prendre par une ordonnance, dont la rédaction fera l'objet d'une concertation approfondie avec les parties prenantes participant aux Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement, des mesures permettant d'expérimenter, pour les installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation, une procédure unique intégrée conduisant à une décision unique du préfet de département.

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

#### **1. Offrir un cadre juridique clair et stable aux porteurs de projet**

##### 1.1 Etat du droit

Dans le cadre des Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement, les parties prenantes ont mis en exergue la multiplicité des autorisations qu'un projet d'activité économique devait obtenir et la difficulté pour les porteurs de projets à connaître toutes les législations susceptibles de s'appliquer à leur projet.

Ces parties prenantes ont également fait part de l'insécurité juridique née des changements fréquents de la règle de droit.

Pour des motifs liés à la complexité d'un projet mais aussi du fait de l'omission ou de la « découverte » tardive d'une législation s'appliquant au projet ou encore par un changement de circonstances de droit, le temps nécessaire pour voir aboutir un projet est jugé trop long.

## 1.2 Objectif

Selon le même principe que le certificat d'urbanisme, le certificat de projet apporterait au pétitionnaire une garantie de stabilité juridique dans l'hypothèse où il déposerait un dossier de demande d'autorisation dans les 18 mois suivant la délivrance dudit certificat. Cette garantie porterait notamment sur les dispositions en matière de prévention des pollutions, risques et nuisances (livre V du code de l'environnement).

Ne pourraient toutefois y être incluses les dispositions ayant pour objet la santé, la sécurité ou de la salubrité publique. Le certificat de projet pourra aider le pétitionnaire à construire sa demande, eu égard aux contraintes identifiées et lui permettra de disposer des éclairages nécessaires pour décider de déposer un dossier.

## **2. Présentation de l'expérimentation**

L'habilitation à légiférer par ordonnance sollicitée vise à lancer une expérimentation limitée dans le temps (3 ans au maximum) et l'espace (dans un nombre limité de régions) pour clarifier le cadre juridique dans lequel va s'insérer un projet donné. Elle concerne la délivrance aux porteurs de projet d'un document dénommé « certificat de projet » énumérant de manière exhaustive les différentes législations applicables à une demande et qui aurait pour effet de les « cristalliser » à l'instar d'un certificat d'urbanisme.

Ce certificat de projet consisterait en un engagement ferme de l'Etat vis-à-vis d'un projet. Il revêtirait un caractère opposable à l'administration et aux tiers et contiendrait :

- les différentes législations applicables, notamment celles relevant du code de l'environnement, du code forestier, du code rural et de la pêche maritime ;
- un engagement sur le délai pour délivrer les autorisations requises ;
- la date à partir de laquelle et la durée pendant laquelle les dispositions législatives et réglementaires déterminant les conditions de délivrance des autorisations sollicitées ne changent pas ;
- les servitudes, données et contraintes particulières éventuelles ;
- les avis et consultations nécessaires ;
- un cadrage des éléments qui devront figurer dans le dossier de demande d'autorisation, notamment des éléments constitutifs de l'étude d'impact environnemental et du champ de l'enquête publique ;
- un avis de l'Etat sur la faisabilité du projet au vu des éléments fournis.

Dans certaines des régions retenues pour l'expérimentation, le certificat de projet pourrait valoir en outre :

- certificat d'urbanisme (article L. 410-1 du code de l'urbanisme) pour une opération déterminée ;
- notification de la décision mentionnée aux articles L. 122-1 et R. 122-3 du code de l'environnement résultant de l'examen au cas par cas mené par l'autorité administrative de l'Etat compétente en matière d'environnement (dite « autorité environnementale ») déterminant si une étude d'impact environnemental doit ou non être conduite ;

- avis de cadrage préalable de l'étude d'impact environnemental (article R. 122-4 du code de l'environnement) lorsque celle-ci est requise.
- information du demandeur sur les difficultés d'ores et déjà identifiées par les services, en l'état de l'instruction.

La demande de certificat de projet adressée à l'administration serait constituée d'un « pré-dossier » comportant au minimum :

- la nature de l'opération, avec indication des principales rubriques ICPE concernées,
- l'implantation approximative et la destination des différentes constructions,
- l'indication des éventuels équipements annexes que le pétitionnaire souhaite inclure dans son projet (accès routier, ouvrages électriques internes aux installations éoliennes, etc.),
- la surface de plancher (nécessaire pour l'examen au cas par cas relatif aux autorisations d'urbanisme),
- la surface à défricher (nécessaire pour le cas par cas « défrichement »),
- les enjeux environnementaux identifiés par le pétitionnaire ainsi que les principaux impacts attendus liés au fonctionnement des installations projetées.

La demande pourrait être complétée par tout élément d'analyse des impacts du projet déjà disponible.

Il est envisagé de délivrer le certificat de projet dans un délai encadré suivant la remise d'un pré-dossier complet. Le préfet de département serait chargé de cette procédure. Le certificat produirait ses effets pendant une durée de dix-huit mois. Compte tenu de ses effets juridiques (opposabilité à l'administration et aux tiers, notification de la décision d'examen au cas par cas), le certificat de projet devra être publié.

### **3. Nécessité de l'intervention du législateur et articulation avec le droit de l'Union européenne**

L'expérimentation d'un certificat de projet aura pour effet de faire échec à l'application de certaines lois ou de réglementations postérieures à la délivrance de ce certificat. L'intervention de la loi est dès lors nécessaire.

En outre, le certificat de projet vaudra certificat d'urbanisme. Dans certaines hypothèses, ce dernier relève de la compétence d'une autorité autre que l'Etat alors que le certificat de projet sera délivré par le préfet ; dans un tel cas, il est envisagé que le certificat de projet valant certificat d'urbanisme ne puisse être délivré qu'après instruction et avis conforme par cette autorité.

La mesure est conforme au droit de l'Union européenne et notamment avec la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (étude d'impact environnemental).

## **4. Impacts**

### **4.1 Impacts pour les porteurs de projets**

La mesure devrait produire des effets positifs non négligeables au bénéfice des porteurs de projet.

Ils bénéficieraient ainsi :

- d'un cadre d'action plus clair (certification des législations applicables, engagement sur le délai de délivrance des autorisations sollicitées et, dans au moins une des régions expérimentatrices, mention des éléments de nature juridique ou technique d'ores et déjà détectés par l'administration susceptibles de faire obstacle au projet);
- d'un cadre d'action plus stable (gel des dispositions législatives et réglementaires déterminant les conditions de délivrance des autorisations sollicitées) ;
- d'un gain de temps (le certificat de projet pourra valoir avis de cadrage préalable et, dans au moins une région, certificat d'urbanisme, et notification de la décision d'examen au cas par cas de l'autorité environnementale).

Le certificat de projet devrait ainsi être de nature à favoriser l'émergence de projets. Le suivi et l'évaluation de l'expérimentation permettra de chiffrer l'impact du certificat de projet.

Chaque année sont produites en moyenne, au titre de la loi sur l'eau, de l'ordre de 1 200 autorisations et 12 000 déclarations, de l'ordre de 1 700 dérogations d'espèces protégées dont 1 200 accordées - 2/3 à des fins scientifiques a priori en dehors du champ -, et 2 500 dossiers de « faune sauvage captive » autorisés à 80 %. En matière d'ICPE, et selon l'activité économique, 1 300 à 2 000 autorisations (enregistrement et autorisations avec enquête publique) et 10 000 déclarations sont délivrées annuellement.

#### 4.2 Impacts pour l'administration

En fonction du délai dans lequel devra être délivré le certificat de projet, sa mise en œuvre pourrait être de nature à créer une charge de travail supplémentaire dans les services déconcentrés de l'Etat, liée à la production simultanée :

- de plusieurs actes habituellement étalés dans le temps ;
- de la liste exhaustive des législations applicables (il s'agit d'une tâche nouvelle même si les services informent déjà les porteurs de projets de manière informelle) ;

et, dans au moins une région, du certificat d'urbanisme relevant principalement de la compétence des communes.

Par ailleurs, la charge de travail pour l'administration sera – dans les régions où se déroulera l'expérimentation ainsi que dans les administrations centrales chargées de la piloter- sans doute augmentée, compte tenu de l'important travail de réingénierie des processus et de coordination de services par le préfet de département, autorité chargée de délivrer le certificat de projet.

Néanmoins, une gestion de l'expérimentation en « mode projet » devrait permettre le succès de cette mesure.

En outre, l'omission d'une législation relevant d'une directive est susceptible d'entraîner des cas de précontentieux et de contentieux avec la Commission européenne.

Le suivi de l'expérimentation permettra également de chiffrer les évolutions des unités d'œuvre consacrées par les services de l'Etat à ces procédures.

## **5. Modalités d'application**

### **5.1. Modalités d'application géographique**

Plusieurs régions sont déjà pressenties pour la conduite de cette expérimentation, notamment l'Aquitaine, la Franche-Comté et la Champagne Ardenne.

La mesure ne concernera pas les territoires ultramarins de la France.

### **5.2. Modalités d'application dans le temps**

L'habilitation à légiférer par ordonnance envisage une durée de l'expérimentation de trois ans au maximum.

Au cours de l'expérimentation et à son terme, des évaluations seront conduites pour déterminer si la généralisation du dispositif est opportune.

## **Article 14 : Expérimentation d'autorisations uniques pour certaines ICPE soumises à autorisation :**

### **1. Simplifier les demandes d'autorisation pour les porteurs de projets en matière de protection de l'environnement**

Le code de l'environnement prévoit aujourd'hui plusieurs régimes d'autorisations environnementales (installations classées, eau, milieux naturels, espèces protégées, paysages ...) dont un même projet peut relever simultanément. L'objectif premier de ces procédures est de s'assurer, à l'aide de prescriptions à respecter, que les impacts des projets concernés sont les plus limités possible au travers de l'approche « éviter, réduire, compenser » (ERC) : élaborer un projet tout en évaluant en parallèle ses effets sur l'environnement afin de les éviter, de réduire ceux qui n'ont pu être suffisamment évités et, si possible, de compenser les effets notables qui n'ont pu être ni évités, ni suffisamment réduits.

Dans le cadre des Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement, une feuille de route a été définie. Elle recensera les chantiers destinés à rendre la protection de l'environnement plus efficace tout en accélérant et en simplifiant les procédures d'instruction. Les mesures qui en découleront seront concertées avec les parties prenantes.

Elle envisage de mettre en œuvre les mesures qui permettront de faciliter la réalisation des projets respectueux de l'environnement en instituant notamment :

- un « guichet unique » pour les porteurs de projet, un référent unique, au sein de l'administration départementale, pour tous les projets à enjeux ;
- un « permis environnemental unique », en articulant mieux les procédures, les autorisations environnementales et les autorisations d'urbanisme, il permettra d'éviter les doublons d'instruction et de consultations et ainsi de simplifier les procédures pour les porteurs de projets.

L'expérimentation prévue par l'article 14 s'inscrit dans le sens de cette feuille de route des Etats généraux de la modernisation du droit de l'environnement : elle vise - pour certaines installations classées soumises à autorisation qui bénéficient d'ores et déjà d'un régime intégré (l'autorisation ICPE intègre d'ores et déjà les enjeux de protection de l'environnement et de sécurité publique) - à compléter cette procédure d'autorisation pour y intégrer d'autres procédures visant des objectifs similaires et aboutir ainsi à une procédure et une autorisation uniques.

### 1.1 Objectifs

Les faiblesses identifiées du dispositif actuel tiennent notamment à la multiplicité des approches sectorielles conduites en parallèle. L'absence d'approche intégrée conduit à un risque d'incohérence ou de non prise en compte de certains éléments non couverts par une procédure spécifique. De plus, la mise en œuvre de manière parallèle de ces différentes procédures induit des délais et une charge de travail supplémentaire tant pour les porteurs de projet que pour les services instructeurs. Ces facteurs sont sources d'incompréhensions, tant pour les porteurs de projet que pour le public, et de contentieux.

Afin de résoudre ces difficultés, tant procédurales qu'en matière de protection de l'environnement, il est proposé de mettre en place deux types d'expérimentations mettant en œuvre une autorisation unique pour les ICPE soumises à autorisation. Ce processus est destiné à unifier les autorisations environnementales avec celles du code forestier et, le cas échéant, celles du code de l'énergie et du code de l'urbanisme de façon à traiter l'ensemble de ces problématiques au sein d'une procédure unique et d'un acte unique de prescriptions.

En résumé, ces expérimentations visent la simplification des procédures, par l'intégration des problématiques d'environnement au sein d'un unique processus décisionnel, tout en améliorant la prise en compte de l'environnement au sein de ce dernier.

La mise en place de ces autorisations uniques ne devra pas interdire à un porteur de projet qui le souhaiterait de demander séparément plusieurs autorisations pour différentes composantes de son projet.

### 1.2 Etat du droit concernant les différentes autorisations

Actuellement, les porteurs de projets faisant l'objet d'une procédure d'autorisation ICPE doivent dans certains cas déposer plusieurs autres demandes d'autorisation au titre de diverses législations :

- une demande de dérogation de destruction d'espèce protégée,
- une demande de permis de construire, au titre de la législation de l'urbanisme,
- une demande d'autorisation de défrichement, au titre du code forestier,
- une demande d'autorisation d'exploiter, au titre du code de l'énergie.

### **1.2.1 Les autorisations ICPE**

Le titre 1er du Livre V du code de l'environnement relatif aux Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE) prévoit que les installations industrielles et agricoles présentant des risques pour l'environnement, la sécurité ou la santé doivent, préalablement à leur mise en service, faire l'objet d'une autorisation prise sous la forme d'un arrêté préfectoral qui fixe les dispositions que l'exploitant devra respecter pour prévenir ces risques.

Cette demande d'autorisation est constituée sous l'entière responsabilité du demandeur auquel il appartient de démontrer la conformité de son projet avec la réglementation en vigueur, sa compatibilité avec la sensibilité de l'environnement, et la protection de la santé et de la sécurité publiques.

Une nomenclature précise les installations relevant de cette procédure d'autorisation.

La demande d'autorisation est déposée auprès de la préfecture de département dans lequel l'installation doit être implantée, est délivrée par le préfet après instruction par les services administratifs, enquête publique et passage devant le Conseil Départemental de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques (CODERST).

Ces demandes d'autorisation comportent, entre autres documents, une étude d'impact et une étude danger.

La demande d'autorisation est soumise à enquête publique et est à diverses consultations : commission départementale compétente, conseils municipaux concernés, services départementaux concernés, etc.

### **1.2.2 Les demandes de dérogation « espèces protégées »**

La préservation du patrimoine biologique est un impératif majeur des politiques environnementales. Elle se fixe en particulier pour objectif de restaurer et de maintenir l'état de conservation des espèces les plus menacées.

A cet effet, à l'image de différentes dispositions internationales et communautaires, l'article L. 411-1 du code de l'environnement prévoit un système de protection stricte des espèces de faune et de flore sauvages. Concernant ces espèces, il est notamment interdit de les capturer, de les transporter, de les perturber intentionnellement ou de les commercialiser. Ces interdictions peuvent s'étendre aux habitats des espèces protégées pour lesquelles la réglementation peut prévoir des interdictions de destruction, de dégradation et d'altération.

Les interdictions prévues à l'article L. 411-1 du code de l'environnement doivent être impérativement respectées dans la conduite des activités et des projets d'aménagement et d'infrastructures. Ceux-ci doivent être conçus et menés à bien sans porter atteinte aux espèces de faune et de flore sauvages protégées.

Concrètement, si un projet ou une activité est reconnu comme susceptible de porter atteinte aux espèces, des variantes au projet initial ou des mesures d'évitement peuvent être trouvées.

Exceptionnellement, l'autorité administrative peut reconnaître un droit de dérogation à ces interdictions. Ces dérogations ne sont délivrées que si le projet justifie d'un intérêt précis et qu'aucune solution alternative n'est possible et qu'il ne dégrade pas l'état de conservation des espèces concernées.

La dérogation ne constitue pas une autorisation du projet mais permet la conduite d'activités interdites portant sur des espèces protégées : le demandeur doit donc constituer une demande de dérogation exhaustive, correspondant fidèlement au champ des interdictions réglementaires mises en cause par le projet.

### ***1.2.3 Les permis de construire***

Le porteur de projet devra demander un permis de construire pour édifier une construction.

Cette autorisation permet de vérifier que la construction envisagée respecte les différentes règles issues du code de l'urbanisme régissant le droit à construire, et notamment le document d'urbanisme applicable, qui détermine notamment les surfaces maximales, hauteurs, aspects, destinations de la construction, etc. Le document d'urbanisme définit notamment la surface constructible sur chaque parcelle de terrain, les types de bâtiments autorisés (logements, activités, agricoles, etc.), les hauteurs permises, ainsi que des servitudes d'utilité publique applicables au terrain.

L'autorité compétente est généralement le maire (ou l'EPCI), sauf pour certains projets où l'autorité compétente est le préfet. C'est le cas des installations de production d'énergie, et notamment des éoliennes et des installations de méthanisation.

### ***1.2.4 Les autorisations de défrichement***

Toute opération volontaire entraînant la destruction de l'état boisé d'un terrain et mettant fin à sa destination forestière est considérée comme un défrichement et nécessite une autorisation préalable au titre du code forestier, sauf si elle est la conséquence indirecte d'opérations entreprises en application d'une servitude d'utilité publique (distribution d'énergie par exemple).

Les demandes devant être déposées auprès de la préfecture du département dans lequel se situe la parcelle faisant l'objet du défrichement. Ces autorisations sont un préalable à toute autre autorisation, le permis de construire notamment.

### ***1.2.5 Articulation entre les différentes autorisations***

Dans l'état actuel du droit, les différentes autorisations sont indépendantes les unes des autres. Les décisions prises peuvent ainsi être différentes : ainsi par exemple un projet peut obtenir un permis de construire et voir son autorisation d'exploiter refusée.

Différents dispositifs de coordination ont été mis en place, soit au niveau de la réglementation elle-même (ainsi la réglementation prévoit le dépôt simultané des demandes de permis de construire et d'autorisation d'exploiter), soit en matière de procédures d'instruction (ainsi une circulaire invite les préfets à mettre en place un interlocuteur unique pour les projets éoliens qui puisse être le référent du porteur de projet pour l'ensemble des procédures), mais ces dispositions ne permettent pas de garantir une approche cohérente entre les différentes procédures d'autorisations nécessaires pour réaliser le projet.

Il arrive souvent que ces différentes procédures, instruites par des services de l'Etat différents, conduisent à des positionnements incohérents vis à vis d'un même projet et des mêmes enjeux.

## **2. Présentation des expérimentations**

L'article 14 vise à mettre en place des expérimentations permettant de mettre en place pour les installations classées pour la protection de l'environnement soumises à autorisation une procédure unique intégrée conduisant à une décision unique du préfet de département.

Ces expérimentations prendraient des formes différentes selon qu'elles concernent certaines installations de production d'énergie renouvelable (éoliennes, installations de méthanisation) ou les autres installations classées.

### **2.1 Pour les installations de production d'énergie renouvelable**

Pour les parcs éoliens, des mesures de simplification ont été mises en place par la loi n° 2013- 312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes qui a notamment conduit à la suppression des « zones de développement de l'éolien » (ZDE). Il reste néanmoins que les parcs éoliens, de même que les installations de méthanisation, restent soumis à plusieurs procédures d'autorisations : l'autorisation d'exploiter au titre de la législation des installations classées (livre 5 du code de l'environnement), le permis de construire au titre du Code de l'urbanisme, et le cas échéant à une autorisation de défrichement au titre du Code forestier ainsi qu'à une éventuelle dérogation concernant les espèces protégées au titre du code de l'environnement.

Toutes ces décisions relèvent du préfet de département. Elles sont largement redondantes dans la mesure où chacune d'entre elles vise à garantir le développement durable de cette énergie renouvelable et notamment à assurer la protection de la nature, des paysages, à prévenir les nuisances et à assurer la sécurité. Même si ces procédures peuvent être actuellement menées largement en parallèle et si les préfets assurent déjà une coordination entre leurs services pour assurer la cohérence de la position de l'Etat, la multiplication de ces procédures conduit à une grande complexité et à des surcoûts administratifs, pour les porteurs de projets, pour les services de l'Etat eux-mêmes et pour les parties prenantes et le public concerné, les contentieux éventuels sont également multipliés.

Par ailleurs, certaines des règles qui régissent ces différentes procédures sont partiellement incohérentes, notamment en termes de délais d'instruction et de durée de validité des autorisations.

L'expérimentation envisagée permettra la mise en place d'une procédure et d'une décision d'autorisation unique qui sera construite autour de la procédure d'autorisation ICPE qui apparaît d'ores et déjà aujourd'hui comme la plus complète, prévoyant la réalisation d'une étude d'impact, d'une étude de dangers et d'une enquête publique. Cette procédure d'autorisation sera au besoin complétée pour y introduire l'ensemble des éléments permettant de garantir la prise en compte des enjeux des autres procédures (par exemple, la prévention des risques pour la navigation aérienne prise en compte dans le cadre du permis de construire, ou encore la consultation du Comité National de la Protection de la Nature nécessaire pour certaines atteintes à des espèces protégées).

Il est par ailleurs envisagé d'intégrer dans cette autorisation préfectorale unique, l'autorisation actuellement délivrée par le ministre de l'énergie au titre du code de l'énergie pour les installations les plus importantes.

L'objectif attendu de cette expérimentation prévue au 1° de cet article 14 est de simplifier la procédure, d'éviter les doublons, d'améliorer la lisibilité des procédures pour les parties prenantes, de réduire les contentieux et les délais.

Les régions envisagées pour la conduite de cette expérimentation sont notamment les régions Basse Normandie, Champagne Ardenne, Nord Pas de Calais et Picardie, qui représentent au total environ un quart des projets éoliens nationaux.

## 2.2 Pour les installations classées

Le 2° de l'article 14 vise à permettre une expérimentation qui pourrait être réalisée dans la région Champagne Ardenne et qui consiste à mettre en place un interlocuteur unique, une procédure unique et une décision unique pour l'ensemble des autres projets nécessitant une autorisation ICPE. S'ajoutant à l'article 13 relatif au certificat de projet qui sera également expérimenté dans la région Champagne Ardenne pour ces projets ICPE, cet article permet au préfet de département de délivrer une autorisation unique regroupant l'ensemble des décisions relevant de l'Etat au titre du code de l'environnement (ICPE, espèce protégées) et au titre du code forestier (autorisation de défrichement). En revanche, les décisions d'urbanisme relevant des autorités compétentes en la matière ne sont pas impactées.

Par ailleurs, les modalités de délivrance des autorisations requises au titre d'autres législations, notamment au titre de l'urbanisme, pourront faire l'objet d'une harmonisation avec cette nouvelle procédure d'autorisation unique expérimentale.

Enfin, l'expérimentation dans cette région prévoira la mise en place d'une structure "projet" entre services de l'Etat autour d'un interlocuteur unique du porteur de projet, des règles de procédure simplifiées et des délais réduits, améliorations qui ne nécessitent pas de dispositions législatives et seront définies par voie réglementaire.

L'objectif attendu de cette expérimentation, comme de celle conjointe sur le certificat de projet, est de simplifier et d'accélérer la réalisation des projets tout en continuant à assurer un contrôle attentif des services de l'Etat sur la bonne prise en compte des réglementations applicables et la consultation des parties prenantes et du public. Il est ainsi prévu d'encadrer la totalité des procédures dans un délai réglementaire qui pourrait être réduit à 10 mois alors qu'actuellement la moitié des autorisations ICPE nécessitent un délai supérieur à une année.

### **3. Impacts**

#### **3.1. Impacts pour les porteurs de projets**

L'impact pour les porteurs de projets sera important en termes de gain de temps et de simplification :

- Ils n'auront qu'un seul dossier de demande d'autorisation à réaliser : une seule étude d'impact qui recouvrira tous les aspects des différentes législations couvertes.
- Ils disposeront d'un interlocuteur unique : le préfet de département qui désignera un unique référent porteur de la position de l'ensemble des services de l'Etat.

Ceci devrait se traduire par des gains financiers importants en terme de complexité et de durée de procédure et aboutir à des décisions juridiquement plus solides, dans un délai plus court : ainsi il est attendu de l'expérimentation engagée en Champagne Ardenne qui portera à la fois sur le certificat de projet et l'autorisation unique un délai d'autorisation de 10 mois au maximum, alors que la moitié des demandes nécessitent actuellement un délai supérieur à un an.

Le suivi de l'expérimentation permettra de quantifier cet impact.

#### **3.2 Impacts pour l'administration**

La charge de travail pour l'administration sera – dans les régions où se dérouleront les expérimentations ainsi que dans les administrations centrales chargées de les piloter - sans doute initialement augmentée, compte tenu de l'important travail de réingénierie des processus à engager pour réaliser ces expérimentations, mais ces dernières devraient déboucher ensuite sur des gains significatifs en termes d'économie de moyens, du fait de la suppression de certains doublons.

L'organisation des services de l'Etat ne devrait pas être directement affectée par ces expérimentations : en effet, si le préfet devra désigner un interlocuteur unique, probablement = au sein du service chargé de l'inspection des installations classées : DREAL ou DD(CS)PP, les autres services de l'Etat continueront à s'impliquer dans cette procédure unifiée en fonction de leurs compétences respectives.

Le suivi de l'expérimentation permettra également de chiffrer les évolutions des unités d'œuvre consacrées par les services de l'Etat à ces procédures.

### **4. Modalités d'application**

#### **4.1. Modalités d'application géographique**

Ces deux expérimentations seront menées sur une partie limitée du territoire :

- L'expérimentation de l'autorisation unique pour les installations de production d'électricité sera menée sur 4 régions au plus. Les régions de Basse Normandie, Picardie, Nord Pas de Calais et Champagne Ardennes sont pressenties.
- L'expérimentation de l'autorisation unique concernant les autres ICPE sera menée sur une seule région, la Champagne Ardennes.

#### 4.2. Modalités d'application dans le temps

Les expérimentations seront menées pendant trois ans. A l'issue de ce délai, elles seront évaluées afin de définir si leur dispositif peut être généralisé.

## **Article 16 - Signalétique des produits recyclables soumis à un dispositif de responsabilité élargie des producteurs**

L'article L. 541-10-5 du code de l'environnement prévoit qu'« au plus tard le 1er janvier 2012, tout produit recyclable soumis à un dispositif de responsabilité élargie des producteurs fait l'objet d'une signalétique commune informant le consommateur que ce produit relève d'une consigne de tri. » Il s'agit, en clair, de généraliser l'apposition d'un logo de tri (appelé « triman ») sur tous les produits que les consommateurs doivent trier au moment de les jeter.

Cette disposition contribue activement à la simplification du geste de tri des produits recyclables. Elle s'inscrit dans une perspective plus large de développement du recyclage et de réduction des quantités de déchets partant en incinération ou en stockage. La présence d'un marquage commun à l'ensemble des filières de responsabilité élargie des producteurs facilitera notablement le geste de tri du citoyen en le renseignant sur les produits recyclables ne devant pas être abandonnés dans la poubelle des ordures ménagères résiduelles. Cette disposition sera accompagnée d'une campagne de communication nationale prévue en 2014-2015, ainsi que d'une plate-forme informant sur les modalités de collecte séparée de chaque collectivité territoriale.

On peut noter que de nombreux metteurs sur le marché apposent déjà des marquages concernant le tri sur leurs produits, de manière volontaire. Le projet de décret permettra dans ce cadre une harmonisation de tels dispositifs qui restent aujourd'hui très hétérogènes. Il permettra de gagner en cohérence et de bénéficier des effets positifs d'une communication « de masse » sur un seul marquage. L'efficacité de ce dispositif dépendant de cet effet de masse, il est nécessaire que le marquage soit effectif sur l'ensemble des produits concernés.

La loi portant engagement national pour l'environnement prévoyait que cette disposition entrerait en vigueur le 1er janvier 2012. Le décret d'application de cette disposition n'ayant pu être publié dans les temps, cette échéance n'a pas été respectée. Il est donc proposée de la reporter au 1er janvier 2015, laissant ainsi le temps au décret d'être publié (sans doute fin 2013, toutes les consultations obligatoires ayant été réalisées sauf celle du Conseil d'Etat) et aux acteurs économiques de s'y préparer. Cette échéance est par ailleurs cohérente avec celle du décret relatif à l'harmonisation des consignes de tri, déjà publié.

L'impact est donc positif pour les entreprises qui mettent des produits sur le marché, dans la mesure où elles bénéficient par cet article de report d'un délai supplémentaire de 3 ans pour appliquer la loi portant engagement national pour l'environnement.

## **Article 17 - Suppression de la déclaration préalable en préfecture pour les entrepreneurs non-résidents**

Les préfectures reçoivent chaque année un maximum de 500 déclarations préalables d'activité commerciale, industrielle ou artisanale émanant d'étrangers non-résidents sur le territoire national. Elles délivrent des récépissés lorsque ces dossiers sont complets, ce qui est le cas pour la quasi-totalité des déclarations envoyées.

Ces déclarations préalables précèdent l'inscription au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers qui assure l'encadrement professionnel de ces activités. Leur suppression allégera les démarches des entrepreneurs étrangers cherchant à développer leur activité en France.

On observait une certaine concentration de ces déclarations dans les préfectures des grandes métropoles ou des zones où sont présentes des communautés étrangères extra-communautaires.

Les préfectures concernées verront donc disparaître une activité pour laquelle elles n'apportaient pas une valeur ajoutée particulière pour leur permettre de faire face dans de meilleures conditions à l'accueil des étrangers et à la délivrance de leur titre de séjour.

L'ensemble des préfectures reçoivent chaque année un maximum de 500 à 600 déclarations préalables d'activité commerciale, industrielle ou artisanale émanant d'étrangers non résidents sur le territoire national. Elles délivrent des récépissés lorsque ces dossiers sont complets, ce qui est le cas pour la quasi-totalité des déclarations envoyées.

Ces déclarations préalables précèdent l'inscription au registre du commerce et des sociétés ou au répertoire des métiers qui assure l'encadrement professionnel de ces activités. Leur suppression allégera les démarches des entrepreneurs étrangers cherchant à développer leur activité en France.

L'on observait une certaine concentration de ces déclarations dans les préfectures des grandes métropoles ou des zones où sont présentes des communautés étrangères extra-communautaires.

Les préfectures concernées verront donc disparaître une activité pour laquelle elles n'apportaient pas une valeur ajoutée particulière pour leur permettre de faire face dans de meilleures conditions à l'accueil des étrangers et à la délivrance de leur titre de séjour

### **Article 18 - Délais d'habilitation pour l'adoption des ordonnances**

L'article 18 prévoit les délais dans lesquels les ordonnances prévues par le projet de loi devront être adoptées : ces délais vont de quatre à quinze mois, selon les matières et le travail et l'ampleur des concertations préalables nécessaires avant l'adoption de chaque ordonnance.

#### **Délai d'habilitation**

<b>Article</b>	<b>Disposition</b>	<b>Délai d'habilitation, suivant la publication de la loi</b>
Article 1er	1° et 8°	4 mois
	2°, 3°, 4°, 5°, 6° et 7°	6 mois
	9°	8 mois
Article 2		9 mois
Articles 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 13 et 14		8 mois
Article 8		6 mois
Article 12		15 mois