



# **PROJET DE LOI POUR LA CROISSANCE ET L'ACTIVITÉ**

## **Étude d'impact**

**Document de travail  
13 novembre 2014 – 22h30**

## SOMMAIRE

<b>TITRE IER – LIBERER L’ACTIVITE .....</b>	<b>5</b>
CHAPITRE IER – CONDITIONS D’EXERCICE DES PROFESSIONS DU DROIT .....	5
<i>Section 1 – Orientation des tarifs vers les coûts .....</i>	<i>5</i>
Article 1 : Orientation des tarifs réglementés vers les coûts.....	5
Article 2 : Modification du monopole territorial de la postulation des avocats.....	11
<i>Section 2 – Liberté d’installation.....</i>	<i>15</i>
Article 3 : Liberté d’installation des notaires.....	15
Article 4 : Liberté d’installation des huissiers de justice.....	15
Article 5 : Liberté d’installation des commissaires-priseurs judiciaires.....	15
<i>Section 3 – Installation des offices publics et ministériels.....</i>	<i>15</i>
Article 6 : installation des offices publics et ministériels .....	15
<i>Section 4 – Conditions d’exercice.....</i>	<i>25</i>
Article 7: Ouverture du salariat dans les offices publics et ministériels et dans les études des administrateurs et des mandataires judiciaires.....	25
Article 8: Autorisations administratives d’ouverture de bureaux secondaires pour les professions d’avocat et de notaire : supprimer l’exigence d’autorisation et lui substituer un régime déclaratif préalable.....	30
Article 9 : Réduire le champ des incompatibilités d’exercice pour la profession d’avocat.....	33
Article 10 : Avocat en entreprise .....	35
Article 11 : Registre du commerce et des sociétés en Outre-mer.....	36
Article 12 : Suffisance des moyens des administrateurs et mandataires judiciaires.....	39
Article 13 : Ouverture des formes juridiques autorisées pour l’exercice de certaines professions (commissaire-priseur judiciaire - avocat - huissier - notaire - administrateur et mandataire judiciaires).....	45
Article 14 : Simplifier et rationaliser la réglementation des ventes judiciaires (répartition des compétences entre opérateurs, zones géographiques et domaines d’intervention).....	47
Article 14 : Réduire le champ des incompatibilités d’exercice pour la profession d’expert-comptable.....	51
Article 14 : Structures d’exercice pluridisciplinaires de professionnels appartenant à des professions libérales différentes : permettre la constitution de structures d’exercice interprofessionnelles associant des professions juridiques entre elles et des professions juridiques et du chiffre .....	54
Article 14 : Concours de recrutement des greffiers de tribunaux de commerce.....	58
Article 14: Ouverture et partage gratuit des données du RNCS .....	59
CHAPITRE II – CAPITAL DES SOCIÉTÉS D’EXERCICE LIBÉRAL .....	66
Article 15 .....	66
CHAPITRE III – AUTRES ACTIVITÉS RÉGLEMENTÉES .....	71
Article 16: Suppression des exigences de carte professionnelle pour l’activité de guide conférencier .....	71
Article 16 : Suppression des exigences de carte professionnelle de courtier en vins et spiritueux .....	74
Article 16: Suppression des exigences de qualification pour l’exercice de l’activité d’agent de voyages .....	77
Article 16 : Assouplissement des règles d’actionariat pour l’activité d’architecte.....	79
CHAPITRE IV – MOBILITÉ .....	81
Article 17 : Elargissement des compétences de l’Autorité de régulation des activités ferroviaires .....	81
Articles 18 à 20 : Ouverture à l’initiative privée du transport public routier non urbain de personnes .....	84
Articles 21 et 22: Gouvernance des péages autoroutiers et régulation des marchés sur le réseau autoroutier .....	114
Article 23 : Externalisation de l’examen théorique générale du permis de conduire et des épreuves pratiques des titres et diplômes professionnels poids-lourds.....	123
CHAPITRE V – COMMERCE.....	127
Article 25 : Urbanisme commercial.....	127
Article 26 : Injonction structurelle.....	131
CHAPITRE VI – URBANISME .....	132
Articles 27 à 40 : Logement.....	132
Articles 27 et 28 : Transfert du PLU au niveau intercommunal et anticipation du transfert du PLU au niveau intercommunal .....	136
Article 29 : Rapport sur la mobilité dans le parc social.....	137
Article 30 à 35 : Logement intermédiaire.....	138
Article 36 : Zone de majoration de constructibilité.....	146
Article 37 : Clarifier les mesures sur les rapports locatifs pour soutenir l’investissement.....	147
Article 38 : Correction habilitation.....	152
Article 39 : Modification de l’habilitation du gouvernement à légiférer par ordonnance pour modifier le code de la construction et de l’habitation et le code de l’urbanisme .....	153
Article 40 : Vente en l’état futur d’achèvement .....	154
<b>TITRE II – INVESTIR.....</b>	<b>156</b>
CHAPITRE IER – INVESTISSEMENT ET INNOVATION.....	156
<i>Section 1 – Faciliter les projets.....</i>	<i>156</i>
Article 41 : Sécuriser des opérations d’importance majeure en étendant les expérimentations d’autorisation unique et de certificat de projet.....	156
Article 42 : Mesures rapport Duport.....	159

Article 43: Sécurisation des projets de construction en recentrant l'action en démolition aux cas où elle est indispensable.....	160
Article 44 : Harmoniser les seuils de recours à un architecte pour les exploitations agricoles .....	161
Article 45 : Simplification PPRT .....	162
Article 46: Simplifier la procédure d'autorisation pour l'implantation de la fibre optique dans les parties communes d'un immeuble .....	165
Article 47: Ordonnances de transposition des directives communications électroniques, ratification ordonnance économie numérique.....	167
Article 47: Habilitation à prendre par ordonnance les dispositions législatives nécessaires à la transposition des directives n° 2014/53/UE et n° 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil des 16 avril et 15 mai 2014 .....	168
Article 47 : Simplification du régime juridique applicable aux servitudes radioélectriques .....	170
Article 47 : Ratification de l'ordonnance n° 2014-329 du 12 mars 2014 relative à l'économie numérique .....	173
Article 47 : Modifications de l'article L. 33-6 du code des postes et des communications électroniques .....	175
<i>Section 2 – Améliorer le financement.....</i>	<i>176</i>
Article 48 : Attribution gratuite d'actions.....	176
Article 49 : Assouplissement du régime des bons de souscription de parts de créateurs d'entreprise (BSPCE) .....	181
Articles 50 à 53 : Réforme de l'épargne salariale.....	186
Article 54: Simplifications pour les holdings d'investisseurs providentiels (business angels) .....	187
<i>Section 3 – Innover.....</i>	<i>190</i>
Article 55 : Conseils en propriété industrielle et recours aux actes de démarchage.....	190
Article 56 : Valorisation à l'international de l'expertise hospitalière française.....	192
CHAPITRE II – MODERNISER LE CADRE DES ENTREPRISES PUBLIQUES .....	196
Article 57 à 71.....	196
CHAPITRE III – INDUSTRIE .....	208
Article 72 : Procédure d'autorisation des centres de stockage en couche géologique profonde - CIGEO.....	208
Article 73 : Attributions de l'Autorité de sûreté nucléaire – possibilité de se prononcer sur les options de sûreté des technologies promues à l'export. ....	210
CHAPITRE IV – SIMPLIFIER .....	212
<i>Section 1 – Alléger les obligations des entreprises.....</i>	<i>212</i>
Article 74 : Simplifications comptables des micro-entreprises sans activité.....	212
Article 75 : Extension de la faculté de recourir à la LRAR dans les relations bailleurs-preneurs.....	215
Article 76 : Ordonnance concessions.....	217
Article 77 : Plafonnement des frais mis à la charge des entreprises en cas de publicité de la sanction ou de l'injonction les concernant.....	218
Article 78 : Simplifier les régimes d'autorisation préalable et de déclaration auxquels sont soumises les entreprises	220
<i>Section 2 – Procédures de l'Autorité de la concurrence.....</i>	<i>221</i>
Article 79 à 82.....	221
<i>Section 3 – Redéfinir et faciliter la vie des entreprises.....</i>	<i>223</i>
Article 83 : Définition de l'intérêt social .....	223
Article 84 : Simplification pour les sociétés européennes .....	228
Article 85 : Carte d'identité virtuelle des entreprises .....	230
Article 86 : Dérogation à certaines dispositions de l'ordonnance relative à la facturation électronique pour les établissements publics du groupe public ferroviaire .....	232
Article 87 : Publicité dans les grands stades.....	233
CHAPITRE V – ASSURER LA CONTINUITÉ DE LA VIE DES ENTREPRISES.....	238
<i>Section 1 – Spécialisation de certains tribunaux de commerce et des chambres commerciales mixtes des cours d'appel.....</i>	<i>238</i>
Articles 88 à 93 .....	238
<i>Section 2 – Représentation et statut des juges des tribunaux de commerce .....</i>	<i>239</i>
Articles 94 à 114 .....	239
<i>Section 3 – Administrateurs et mandataires judiciaires .....</i>	<i>240</i>
Articles 115 à 118 .....	240
<i>Section 4 – Efficacité renforcée des procédures de sauvegarde, de redressement judiciaire, de rétablissement professionnel et de liquidation judiciaire .....</i>	<i>241</i>
Article 119: Conversion de créances en capital / cession forcée en cas de redressement judiciaire .....	241
Article 120 : Déclaration tardive de cessation des paiements.....	247
<i>Section 5 – Dispositions transitoires .....</i>	<i>249</i>
Articles 125 à 129 .....	249
<b>TITRE III – TRAVAILLER.....</b>	<b>250</b>
CHAPITRE IER – TRAVAIL DOMINICAL ET EN SOIRÉE.....	250
Articles 130 à 141 .....	250
CHAPITRE II – DROIT DU TRAVAIL.....	259
<i>Section 1 – Justice prud'homale .....</i>	<i>259</i>
Articles 142 et 143.....	259
<i>Section 2– Dispositions diverses.....</i>	<i>260</i>

Article 144 : Délit d'entrave .....	260
Article 144 : Inspection du travail .....	261
Article 145 : Médecine du travail .....	262
Article 146 : Régime des impatriés.....	265
<i>Section 3 – Le dialogue social au sein de l'entreprise.....</i>	<i>269</i>
Articles 147 à 151 .....	269
<i>Section 4 – Simplifications pour les entreprises .....</i>	<i>270</i>
Articles 152 à 154 .....	270
<i>Section 5 – Lutte contre la prestation de service internationale illégale.....</i>	<i>271</i>
Articles 155 à 157 .....	271
<i>Section 6 – Modification de la loi sécurisation de l'emploi dont l'ordre des licenciements .....</i>	<i>272</i>
Articles 158 à 162 .....	272
<b>TITRE IV – ORDONNANCES .....</b>	<b>273</b>
Article 163 .....	273

## **TITRE I<sup>ER</sup> – LIBERER L'ACTIVITE**

### **CHAPITRE I<sup>ER</sup> – CONDITIONS D'EXERCICE DES PROFESSIONS DU DROIT**

#### **Section 1 – Orientation des tarifs vers les coûts**

*Article 1 : Orientation des tarifs réglementés vers les coûts*

#### **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

##### **État des lieux**

Le prix des prestations de certaines professions juridiques, notamment celles des administrateurs judiciaires, commissaires-priseurs judiciaires, greffiers de tribunaux de commerce, huissiers de justice, mandataires judiciaires, et notaires, font l'objet d'une tarification réglementée par l'État.

À l'heure actuelle, les textes applicables à ces professions ne prévoient pas, en général, de périodicité de révision des barèmes tarifaires. En pratique, les révisions tarifaires sont assez rares. Pour les notaires, par exemple, le barème établi en 1978 n'a été réévalué qu'une fois tous les cinq ans en moyenne : en 1981, 1985, 1994, 2006 et 2011. Pour les huissiers de justice, le taux de base n'a été revalorisé qu'une seule fois en 2007 alors que le barème a été défini en 1996 (soit une fois tous les huit ans en moyenne). Pour les administrateurs et mandataires judiciaires, les barèmes définis en 1985 n'ont été principalement revus qu'en 2004 et 2006 (soit une fois tous les neuf ans en moyenne). Pour les commissaires-priseurs judiciaires, le barème établi en 1985 a été réévalué en 1993 (en 2006, les frais entre acheteurs et vendeurs ont été ventilés différemment, sans modification du total).

Par ailleurs, ces barèmes tarifaires sont souvent fixés à des niveaux inappropriés, par exemple dans le cas des tarifs proportionnels à la valeur mentionnée dans l'acte, la contrepartie financière demandée à l'usager est sans lien avec la complexité du dossier ou le temps passé par le professionnel.

À l'origine, cette construction tarifaire était justifiée par un système de péréquation : les recettes générées par les transactions importantes compensaient les pertes générées par les petites transactions (dont le coût n'était pas couvert par le tarif) et les activités rendues à titre gratuit par le professionnel (comme le conseil). Toutefois, les valeurs figurant dans les actes à partir desquelles sont calculés les tarifs ont crû beaucoup plus vite que les coûts encourus par les professionnels.

Pour les notaires, par exemple, il ressort selon l'Inspection Générale des Finances (« IGF ») des statistiques du Conseil supérieur du notariat (sur l'évolution du prix des biens constatés dans les actes de vente) qu'en 2000, la vente d'un appartement parisien de 60 m<sup>2</sup> (prix médian en euros courant : 172 603 euros) générait des émoluments proportionnels de 1 715 euros. En 2012, les émoluments proportionnels perçus pour la vente du même appartement (prix médian en euros courant : 504 000 euros) étaient de 4 569 euros. L'IGF estime la hausse du tarif perçu par le notaire à 159 %. Dans les autres régions de France, où la hausse des prix de l'immobilier, bien qu'importante, a été moindre qu'à Paris, la hausse des tarifs perçus par les notaires n'en reste pas moins significative : les émoluments perçus pour la vente d'une maison de 100 m<sup>2</sup> à Clermont-Ferrand, par exemple, sont passés de 1 039 euros en 2002 (prix médian en euros courant : 90 686 euros) à 1 938 euros (prix médian en euros courant : 185 000 euros). La hausse du tarif perçu par le notaire est estimée à +77% d'augmentation par l'IFG.

De même, dans le cas des greffiers de tribunaux de commerce, le taux de base, qui constitue l'unité de valeur des actes, a cru de 7,5% en euros constants entre 2000 et 2012, en raison notamment d'une revalorisation des tarifs intervenue en 2004 (+29%) malgré les gains de productivité réalisés grâce à l'informatique. Pour la mission d'administration d'entreprises en difficulté des administrateurs judiciaires, les taux des tranches ont augmenté de 50% à 500% à la suite des réévaluations de 2004 et 2006 (augmentation variable selon le chiffre d'affaires de l'entreprise). Pour les huissiers, la revalorisation de 2007 a permis une croissance des revenus de +30,2% entre 2006 et 2010 (pour une inflation de +6,4%). Entre 1996 et 2012, l'augmentation des tarifs des huissiers reste supérieure de 9

points à l'inflation. À titre de comparaison, selon les statistiques de l'INSEE, l'évolution du salaire moyen<sup>1</sup> en France entre 2000 et 2011 n'a été que de +6,7%.

Les trajectoires respectivement suivies par les coûts supportés et les revenus générés ayant fortement divergé au cours du temps, la péréquation initiale est désormais établie à un niveau élevé : par exemple, dans le cas des notaires, l'IGF estime que l'équilibre financier est actuellement établi pour un acte de transaction immobilière de 50 000 euros, alors que le montant moyen d'une transaction immobilière était de 235 500 euros en 2011. Il en résulte que les professionnels concernés, tous frais déduits, réalisent en moyenne des taux de marge particulièrement élevés, de l'ordre de 30 à 40%, soit quatre fois plus que la moyenne des entreprises françaises.

Une autre méthode d'évaluation de cette « surcompensation » consiste à observer des rémunérations moyennes très importantes : il ressort des études disponibles que les revenus mensuels médians des professions concernées sont proches de six fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (« SMIC ») mensuel pour les huissiers de justice, douze fois pour les notaires, et vingt-huit fois pour les greffiers de tribunaux de commerce. En 2010, d'après les revenus déclarés fiscalement, les rémunérations annuelles moyennes nettes des professions juridiques visées par la réforme peuvent être estimées de la façon suivante :

- 348 178 euros par an (soit 29014 euros par mois) pour un administrateur judiciaire titulaire d'une structure unipersonnelle ;
- 340 695 euros par an (soit 28391 euros par mois) pour un mandataire judiciaire titulaire d'une structure unipersonnelle ;
- 326 630 euros par an (soit 27219 euros par mois) pour un greffier de tribunal de commerce d'une structure unipersonnelle ;
- 190 812 euros par an (soit 15 901 euros par mois) pour un notaire titulaire exerçant sous forme individuelle ;
- 162 373 euros par an (soit 13 531 euros par mois) pour un huissier de justice titulaire ou associé.

Or, ces tarifs réglementés reposent sur le fait que les officiers publics et ministériels et les mandataires de justice accomplissent une mission de service public déléguée par l'État.

La « redevance » perçue par ces professionnels au titre de leur mission doit être réexaminée.

## **Enjeux**

Il est nécessaire de revoir les niveaux tarifaires actuels, qui sont déconnectés des coûts réellement encourus par les professionnels et de recalibrer le système de péréquation afin d'éviter qu'il aboutisse à sur-rémunérer le service rendu aux usagers. Au-delà, pour éviter qu'un déséquilibre important ne se reproduise à l'avenir, la méthode de fixation et de révision des barèmes doit être revue en profondeur.

L'enjeu est de construire un dispositif de régulation qui garantisse efficacement que les tarifs perçus par ces professionnels n'excéderont pas ce qui est nécessaire pour couvrir les coûts occasionnés par les obligations de service public, tout en permettant d'octroyer une juste rémunération aux professionnels concernés et à leurs employés, définie sur la base de critères objectifs, et d'intégrer un niveau de « confort tarifaire » dans un objectif de péréquation<sup>2</sup>. L'autre objectif est de faire en sorte que la profession soit incitée à utiliser des techniques de production toujours plus efficaces résultant de ses investissements et de son organisation.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

Le projet vise à inscrire dans la loi les nouveaux principes de fixation et de révision des tarifs réglementés par la puissance publique.

---

<sup>1</sup> Pour les salariés à temps complet du secteur privé et des entreprises publiques, y compris les apprentis et les stagiaires ; salaires nets de prélèvements (cotisations sociales, CSG et CRDS) ; France.

<sup>2</sup> Cf. infra.

À l'avenir, ces tarifs devront être « orientés vers les coûts » réels de production : en pratique, cela signifie qu'un principe d'équivalence préluera à leur élaboration, entre le coût du service rendu par le professionnel et la contrepartie financière perçue de l'utilisateur au titre du service rendu.

En outre, les tarifs prendront en compte une contribution au titre d'une péréquation tarifaire (entre différentes prestations ou bien géographique). Pour les actes notariés par exemple, les tarifs réglementés seront encadrés, pour la plupart, hors les grosses transactions immobilières, par un « corridor » tarifaire sous un seuil de la valeur du bien traité, à déterminer : il ne s'agira plus d'un prix imposé à tous les professionnels, mais d'un intervalle au sein duquel ces derniers seront libres de facturer leurs prestations, entre un prix-plancher et un prix-plafond. Cette liberté tarifaire ainsi encadrée incitera à la recherche de gains de productivité par des investissements et des innovations. Cependant, le prix facturé à l'utilisateur ne pourra être inférieur à un minimum réglementaire, de façon à assurer une certaine standardisation de la qualité du service rendu à l'utilisateur sur les actes de la vie courante. Au-delà d'un seuil à déterminer en fonction des besoins de la péréquation, le tarif proportionnel continuera à être appliqué, après avoir été lui aussi révisé.

Pour conseiller le Gouvernement dans l'établissement de tarifs les plus adaptés, l'Autorité de la concurrence verra ses attributions consultatives renforcées. Elle pourra formuler des avis à la demande du ministre chargé de l'économie ou de sa propre initiative, et fournir des éclairages économiques sur la meilleure façon d'obtenir les équilibres souhaités.

Par ailleurs, le projet prévoit une révision périodique des barèmes tarifaires. Cette évolution est nécessaire pour éviter une déconnexion à terme entre le tarif perçu et les coûts des professionnels. La révision ne se limitera pas à une simple indexation : elle devra tenir compte des évolutions des fondamentaux économiques sur la période considérée. Enfin, un principe général de transparence des prix facturés par ces professionnels verra ses modalités précisées par voie réglementaire.

*Mutatis mutandis*, des principes analogues d'orientation vers les coûts et de rémunération raisonnable sont prévus pour les prix réglementés en application de l'article L.410-2 du code de commerce, dans des secteurs ou des zones où la concurrence est limitée en raison de situations de monopole, de difficultés durables d'approvisionnement, ou de dispositions législatives ou réglementaires.

### **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

#### **Le choix de la voie législative**

L'objectif poursuivi par le projet vise à modifier la méthode de fixation de la tarification applicable à certains officiers publics et ministériels et mandataires de justice. L'article 34 de la Constitution prévoit que la loi détermine les principes fondamentaux du régime des obligations civiles et commerciales. L'encadrement de l'exercice des fonctions d'officier public et ministériel et des mandats de justice relève du seul niveau législatif. Un décret en Conseil d'État sera pris pour définir les modalités de fixation et de révision de ces tarifs.

#### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Le projet vise à instaurer de nouveaux principes de fixation et de révision des tarifs réglementés de certaines professions juridiques, ainsi que des prix réglementés dans les secteurs ou les zones où la concurrence est limitée.

Il insère de nouvelles dispositions dans le code de commerce, selon lesquelles les professions juridiques concernées sont autorisées, sous un seuil à déterminer, à pratiquer des prix compris entre des tarifs minima et maxima réglementés sur la base des critères. Il est prévu de pouvoir déterminer un corridor de tarifs. Le dispositif sera précisé par décret en Conseil d'État, après avis de l'Autorité de la concurrence. Les nouveaux principes d'orientation vers les coûts et de rémunération raisonnable sont étendus aux prix réglementés par le deuxième alinéa de l'article L.410-2 du code de commerce. Le projet renforce aussi les attributions consultatives de l'Autorité de la concurrence pour lui permettre, de sa propre initiative ou à la demande du ministre chargé de l'économie, d'éclairer le gouvernement sur la fixation et la révision des tarifs et des prix réglementés.

Le projet étend également le champ d'application du premier alinéa de l'article L.113-3 du code de la consommation aux tarifs réglementés régis par le nouveau titre IV bis du code de commerce. Le ministre chargé de l'économie pourra désormais adopter des mesures de transparence tarifaire au bénéfice des usagers.

## **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

### **1. Impact pour les consommateurs/particuliers**

L'impact pour les particuliers et les entreprises usagers de ces services sera substantiel. Il se traduira par un gain de pouvoir d'achat.

Pour mémoire, selon l'INSEE<sup>3</sup> et une étude Xerfi, le chiffre d'affaires généré (19,7 milliards d'euros en 2010) se répartit de la façon suivante dans le secteur des professions juridiques : 32% pour les notaires, 7% pour les huissiers, 2,5% pour les administrateurs et mandataires judiciaires (2,5%), et 0,5 pour tous les autres (dont commissaires-priseurs judiciaires, hors avocats). De façon cumulée, les professions concernées par le projet représenteraient donc environ 42 % du chiffre d'affaires des professions juridiques, soit 8,3 milliards d'euros.

Ces chiffres sont concordants avec les données fiscales utilisées par la mission IGF : en 2010, les notaires ont réalisé un chiffre d'affaires d'environ 5,6 milliards d'euros ; les huissiers de justice 1,0 milliard d'euros ; les greffiers de tribunaux de commerce 152 millions d'euros ; les commissaires-priseurs judiciaires 105 millions d'euros ; les administrateurs judiciaires 100 millions d'euros et les mandataires 228 millions d'euros. Soit au total : 7,2 milliards d'euros.

Le chiffrage exact du gain de pouvoir d'achat dépendra de l'expertise des coûts qui sera réalisée dans le cadre de la définition par les autorités compétentes du nouveau dispositif.

### **2. Impact pour les entreprises**

En tant qu'usager des officiers publics et ministériels ou des administrateurs et mandataires judiciaires, les entreprises bénéficieront également des baisses de tarifs que pourra induire le nouveau dispositif de régulation.

S'agissant des professionnels concernés, ils bénéficieront d'un tarif fondé sur les coûts. Les tarifs prévoiront une péréquation entre différents type de prestations de façon à garantir l'équilibre interne aux études et en fonction des initiatives qui seront prises par la profession à cet égard entre études. Le système de prix permettra également la compensation d'éventuelles charges imputables à des obligations imposées au titre de la continuité du service public de la justice.

### **3. Impact pour les administrations**

La charge de travail qui sera induite par le nouveau dispositif ne devrait pas nécessiter une dépense budgétaire additionnelle. Une redéfinition de l'ensemble des tarifs sera nécessaire dans un premier temps. Elle pourra être étalée dans le temps. Les administrations concernées et les services de l'Autorité de la Concurrence seront donc en mesure de prendre en charge ces travaux à effectifs constants.

Une fois franchie cette première étape, et définie une nouvelle méthodologie de tarification, les expertises nécessaires pour les révisions périodiques de tarifs représenteront une charge de travail moins lourde. En tout état de cause, la périodicité des révisions tarifaires sera définie de façon réaliste en tenant compte des charges administratives induites pour les services de l'Etat.

### **4. Impact sur l'ordre juridique interne/communautaire**

#### **a/ Ordre juridique interne**

Le dispositif envisagé est de nature à garantir une meilleure conformité de la régulation des tarifs des officiers publics et ministériels aux principes généraux du droit interne applicables aux redevances pour services rendus.

---

<sup>3</sup> Insee – résultats sectoriels 2010 : activités juridiques [6910Z] - Observatoire des Métiers dans les Professions Libérales, novembre 2012.



Les tarifs réglementés perçus en contrepartie d'une prestation de service public peuvent, pour autant qu'ils ne relèvent pas des « taxes de toutes nature », s'apparenter à des « redevances pour service rendu »<sup>4</sup>, selon la définition qu'en donne le Conseil d'État dans l'arrêt *Syndicat national des transporteurs aériens*<sup>5</sup> de 1958 : « toute redevance demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé [...], et qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service [...] ». Le fait que le service public soit délégué à des personnes privées ne fait pas un obstacle à ce qu'une taxe ou une redevance le finance. Pour le Conseil d'État<sup>6</sup>, elles peuvent être perçues au bénéfice d'une personne autre que l'État, notamment par une « personne privée chargée d'un service public ».

Il ressort des grands principes de tarification du service public qu'une telle « redevance pour service rendu » ne doit pas, en principe, dépasser le coût du service public (en ce compris une rémunération raisonnable du professionnel auquel il est délégué). C'est précisément cette idée de contreparties et d'équivalence que le projet rétablit. Comme le souligne fort justement le Conseil d'État dans un rapport de 2002 : « il paraît naturel de rapprocher le produit de ces redevances du coût des services qu'elles financent. »<sup>7</sup> Le projet vise donc à mettre en conformité la tarification des officiers publics et ministériels et des mandataires de justice avec les principes de financement du service public : les tarifs réglementés doivent refléter la valeur du service rendu aux usagers.

## **b/ Ordre juridique de l'Union européenne**

Ce dispositif est *a priori* sans incidence sur l'ordre juridique de l'UE dans la mesure où les activités en cause échappent au droit européen car elles relèvent de l'exercice de l'autorité publique. Dans l'hypothèse où interviendrait une évolution jurisprudentielle qui soumettrait ces activités aux règles applicables aux SIEG (services d'intérêt économique général), le dispositif envisagé garantirait la pleine conformité de la régulation tarifaire de ces activités au droit européen<sup>8</sup>.

Depuis son arrêt du 24 mai 2011, la Cour de Justice considère que les notaires ne disposent pas de prérogatives de puissance publique. Dans le cadre de leurs missions d'intérêt général, ces officiers publics et ministériels doivent donc être qualifiés d'« entreprises » au sens du droit de l'Union. Leurs activités d'intérêt général peuvent le cas échéant constituer des SIEG. En effet, le droit européen (cf. jurisprudence *Altmark*<sup>9</sup>) exige que les compensations dont bénéficient les SIEG ne dépassent ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public, en tenant compte des recettes et d'un bénéfice raisonnable.

## **V- Présentation des consultations menées**

---

<sup>4</sup> CE, 23 juin 2000, Chambre syndicale du transport aérien et Fédération nationale de l'aviation marchande, p. 240 : « en principe, les prélèvements perçus par voie d'autorité au profit des personnes publiques ou des personnes privées chargées d'une mission de service public et qui n'ont ni le caractère d'une taxe parafiscale instituée sur le fondement de l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, ni celui d'une redevance pour service rendu, constituent des impositions dont il appartient au législateur, en vertu de l'article 34 de la Constitution, de fixer les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement ».

<sup>5</sup> CE Ass., 21 novembre 1958, p. 572.

<sup>6</sup> Conseil d'État, Section du rapport et des études, 24.10.2002, « Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public », La Documentation française, p. 36.

<sup>7</sup> Rapport précité du Conseil d'État de 2002, p. 16.

<sup>8</sup> Voir notamment l'arrêt du 24 mai 2011 dans l'affaire C-50/08, Commission c/ France (Rec. I-04195) : la Cour de Justice a récemment jugé qu'en l'absence de pouvoirs décisionnels, de contrainte ou de coercition, « les activités notariales, telles qu'elles sont définies en l'état actuel de l'ordre juridique français, ne participent pas à l'exercice de l'autorité publique [...] ». L'établissement, avec les solennités requises, d'actes authentiques, suppose l'existence préalable d'un consentement ou d'un accord de volonté des parties. Le fait qu'elle ne relève pas de l'exercice de l'autorité publique n'exclut toutefois pas que l'activité notariale puisse poursuivre « un objectif d'intérêt général, à savoir garantir la légalité et la sécurité juridique des actes conclus entre particuliers ».

<sup>9</sup> Affaire C-280/00, Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg/Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH.

Cette mesure a fait l'objet d'une présentation aux organisations professionnelles concernées. Ces dernières ont ensuite été consultées formellement sur la base du dispositif envisagé. A également été consultée l'Autorité de la Concurrence, qui avait en outre été préalablement saisie à titre consultatif au sujet de la régulation de ces tarifs réglementés.

## **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

### 1. Textes d'application

La mise en œuvre du dispositif prévu au nouveau titre IV bis du code de commerce nécessitera l'adoption d'un décret en Conseil d'État, sur le rapport du ministre chargé de la justice et du ministre chargé de l'économie, après avis de l'Autorité de la Concurrence. Ce décret en Conseil d'État précisera les modalités d'application du dispositif, notamment :

- Les méthodes d'identification et d'évaluation des coûts du service rendu, et de définition de la rémunération raisonnable,
- La fréquence de révision des minima et maxima tarifaires,
- La prise en compte de la péréquation entre prestations.

Sur cette base, les différents tarifs de chaque profession seront encadrés par un arrêté du ministre chargé de l'économie. La mise en œuvre du dispositif nécessitera l'adoption de six arrêtés d'information tarifaire, pour chacune des professions concernées sur la base de l'article L. 113-3 du code de la consommation modifié.

### 2. Application de la réforme en outre-mer

Les dispositions du code de commerce seront applicables aux collectivités d'outre-mer dans les conditions suivantes :

- Applicables en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion et à Mayotte (identité législative), sans qu'il soit requis d'en faire mention expresse, ni de prévoir d'adaptations spécifiques ;
- Applicables à Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les Terres australes et antarctiques françaises et l'île de Clipperton (spécialité législative, mais applicabilité de plein droit prévue dans les statuts), sans qu'il soit requis d'en faire mention expresse, ni de prévoir d'adaptations spécifiques ;
- Applicables à Wallis-et-Futuna (compétence de l'Etat), sous réserve d'en faire la mention expresse dans le projet, mais sans qu'il soit besoin de prévoir de mesure d'application.
- Non-applicables en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française (compétence exclusive des collectivités d'outre-mer concernées).

Concernant l'introduction de dispositions particulières dans cette collectivité à l'outre-mer, il est nécessaire de consulter préalablement l'Assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna. L'article L.113-3 du code de la consommation est applicable dans tous les départements d'outre-mer, ainsi que dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les Terres australes et antarctiques françaises et l'île de Clipperton (spécialité législative, mais applicabilité de plein droit prévue dans les statuts). La nouvelle disposition est applicable à ces territoires sans mention expresse. L'article L.113-3 du code de la consommation n'est pas applicable à Wallis et Futuna et le Gouvernement n'entend pas modifier cette situation. En Nouvelle Calédonie et en Polynésie française, les matières concernées relèvent de la compétence exclusive de ces collectivités d'outre-mer en vertu de leurs statuts.

--

## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État du droit applicable**

La profession d'avocat est régie par la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 modifiée, et par trois décrets d'application (décret n° 91-1197 des 27 novembre 1991, décret n° 92-680 20 juillet 1992 et décret n° 93-492 25 mars 1993). L'article 5 de la loi du 31 décembre 1971 dispose que les avocats exercent leur ministère et peuvent plaider sans limitation territoriale devant toutes les juridictions et organismes juridictionnels ou disciplinaires. En revanche, ils ne peuvent exercer leur activité de représentation (postulation) que devant les tribunaux de grande instance (TGI) près desquels leur barreau est constitué et devant la cour d'appel dont ce tribunal dépend, depuis la loi n° 2011-94 du 25 janvier 2011 qui a supprimé la profession d'avoué.

Cette contrainte juridique induit un monopole territorial de la postulation des avocats. Ce principe général connaît une exception appelée multipostulation, qui autorise les avocats inscrits au barreau de l'un des TGI d'une même zone géographique à postuler devant chacune des juridictions. Cette faculté est actuellement limitée à trois régions : Bordeaux/Libourne, Nîmes/Alès et Paris/Bobigny/Créteil/Nanterre.

Les honoraires des avocats sont déterminés librement avec le client, à l'exception des tarifs applicables aux bénéficiaires de l'aide juridictionnelle et le tarif de postulation. Le tarif réglementé de postulation repose sur un système de droits fixes (de quelques euros) et de droits proportionnels calculés sur le montant, non pas du litige défini *ex post* par le juge, mais des demandes formulées au juge *ex ante*.

### **État des lieux**

Le monopole territorial de la postulation dans le ressort actuel conduit à un problème de lisibilité de l'action de l'avocat vis-à-vis de son client et à un renchérissement du coût de son intervention alors que la limitation territoriale de la postulation résulte d'héritages historiques qui ne sont plus justifiés aujourd'hui. Deux périmètres différents, un lié au TGI, l'autre à la Cour d'appel, supposent l'intervention obligatoire d'un représentant local pour les clients dont l'avocat n'est pas rattaché à l'un ou à l'autre (un avocat parisien devra avoir recours à un avocat du barreau d'Aix-en-Provence pour une affaire traitée par le tribunal aixois, et inversement).

Le caractère inadapté de ce dispositif rigide est de plus en plus évident dans le contexte de développement de l'économie numérique. Les procédures sont en effet gérées de façon croissante par voie électronique, à distance. Il sera possible de conserver un rôle aux avocats locaux tant que l'informatisation ne sera pas complète mais sans que cela nécessite le maintien du caractère territorial de la postulation dans le périmètre défini aujourd'hui.

### **Justification de l'intervention étatique**

Aujourd'hui, il n'existe plus de motifs d'intérêt général de maintenir le monopole territorial de postulation des avocats dans le ressort du TGI : il complexifie la relation qui unit l'avocat à son client, ce dernier étant défendu par un professionnel différent selon le ressort géographique du TGI ou de la Cour d'appel ; il conduit à un renchérissement du coût des procédures, sans qu'un surcroît de qualité lié à la postulation elle-même soit nécessairement indentifiable dans le ressort d'une Cour d'appel.

En l'absence de monopole territorial, le maintien d'un tarif réglementé de postulation ne repose plus sur aucune justification économique.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

Le dispositif envisagé vise à simplifier et moderniser les règles de représentation devant les juridictions en permettant aux justiciables d'être représentés par un seul auxiliaire de justice tant en première instance qu'en appel dans le ressort de la Cour d'appel ; le dispositif entend également limiter les frais de procédure devant ces juridictions ; il poursuit ainsi un but d'intérêt général d'accès moins cher et plus simple au service public de la justice. Les exceptions actuelles sont maintenues dans la région Ile-de-France.

Par ailleurs, il est envisagé de renforcer la protection des consommateurs en habilitant les agents de la DGCCRF à contrôler le respect par les avocats des règles spécifiques qui leur sont applicables en matière de loyauté de l'information tarifaire.

### **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

#### **Options possibles et choix de la voie législative**

L'objectif poursuivi par le projet vise à instaurer un principe de liberté de postulation des avocats du même ressort de Cour d'appel, sous réserve qu'ils soient inscrits dans l'un des barreaux de France, et un principe de liberté tarifaire des prix de postulation.

L'article 34 de la Constitution prévoit que la loi détermine les principes fondamentaux du régime des obligations civiles et commerciales. L'encadrement des fonctions d'avocats relève du seul niveau législatif.

#### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Le dispositif retenu consistera à :

- Supprimer le monopole territorial de la postulation, autorisant tout avocat inscrit à un barreaudé ressort d'une Cour d'appel à postuler devant celle-ci ;
- Supprimer l'encadrement règlementaire des tarifs de postulation des avocats, en instaurant un principe de liberté tarifaire.
- Habilitier les agents de la DGCCRF à contrôler le respect par les avocats des règles spécifiques qui leur sont applicables en matière de loyauté de l'information tarifaire.

### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

#### **a. Impact pour les consommateurs/particuliers**

La mesure entraînera une réduction sensible du coût de la postulation pour les consommateurs-clients des avocats. L'Annuaire Statistique de la Justice (édition 2011-2012) dénombre 1,2 million d'affaires nouvelles devant les cours d'appel et devant les TGI : en retenant l'hypothèse d'un montant de litige moyen de 10 000 €, soit 120 € de frais de litige, le total des frais de postulation pour ces 1,2 million de litiges serait de 144 millions €.

La mesure renforcera la protection économique des consommateurs grâce à la garantie d'une meilleure effectivité des règles relatives à la loyauté de l'information tarifaire applicables aux avocats.

#### **b. Impact pour les entreprises**

S'agissant de l'impact de la mesure sur les avocats, les travaux de consultations réalisés dans le cadre de l'élaboration du projet ont montré qu'une partie des professionnels y étaient favorables. D'autres, en revanche, que la suppression de la territorialité de la postulation ne réduise l'intérêt à ouvrir des bureaux secondaires, et qu'il en résulte des inconvénients, par exemple pour les permanences pénales et les aides juridictionnelles dans certaines régions. Cependant, les professionnels qui ont exprimé ces préoccupations n'ont pas été en mesure d'illustrer les cas où la réforme aurait un impact négatif. Enfin, d'autres professionnels ont suggéré la suppression du tarif réglementé de postulation en maintenant le principe du monopole territorial.

L'extension du monopole territorial au ressort de la Cour d'appel de postulation bénéficiera aux avocats dans la mesure où elle leur permettra de proposer à leur client une prestation complète dont ils définiront intégralement le tarif. Elle leur permettra de tirer pleinement profit du développement des nouvelles technologies de numérisation des procédures judiciaires qui est en cours.

#### **c. Impact pour les administrations**

L'extension du ressort de la territorialité de la postulation permettra au système judiciaire de bénéficier également des gains d'efficacité générés par un recours accru aux nouvelles technologies de

numérisation des procédures judiciaires, dans la mesure où cette suppression est un facteur de simplification des procédures (réduction du nombre d'interlocuteurs).

#### **d. Impact sur l'ordre juridique interne/communautaire**

En droit interne, la mesure nécessitera la modification de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques ainsi que de l'article L. 141-1-III du code de la consommation.

La mesure ne soulève par définition sous l'angle de sa compatibilité avec le droit de l'Union européenne.

#### **V- Présentation des consultations menées**

- Collectivités territoriales d'outre-mer de Saint Pierre et Miquelon, Polynésie Française, Nouvelle Calédonie et Wallis et Futuna
- Département d'outre-mer de Mayotte
- Conseil National des Barreaux
- Conférence des Bâtonniers

#### **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

Le dispositif retenu entend modifier la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, notamment ses articles 1<sup>er</sup>, 5, 8 et 10 et insérer à l'article L 141-1, III du code de la consommation la référence à l'article 10 de la loi de 1971 précitée afin d'habiliter les agents de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes à rechercher, constater et poursuivre les manquements aux obligations fixées à cet article 10 de la loi de 1971 précitée.

#### **Application Outre-mer**

##### ***Sur la modification du code de la consommation***

La mesure entend modifier l'article L 141-1 III du code de la consommation afin d'habiliter les agents de la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes à rechercher, constater et à sanctionner les manquements aux obligations figurant à l'article 10 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1970 relative aux avocats. Dans la mesure où cette habilitation constitue une loi de souveraineté, cette disposition est applicable de plein droit dans toutes les collectivités d'outre-mer, quel que soit leur statut, sans mention expresse.

##### ***Sur la modification de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1970 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques***

Le régime applicable aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution est celui de « l'identité législative ». Les lois et règlements y sont applicables de plein droit sauf mention expresse d'inapplicabilité, ce qui est le cas actuellement pour Mayotte, en vertu de l'article 81 de la loi de 1971 précitée. Le Gouvernement n'entend pas modifier cette situation.

Les statuts de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint Pierre et Miquelon<sup>10</sup> prévoient l'application de plein droit des dispositions du droit national relatives à la profession d'avocat, sauf mention expresse d'inapplicabilité, ce qui est le cas actuellement pour Saint-Pierre-et-Miquelon, en vertu de l'article 81 de la loi de 1971 précitée. Le Gouvernement n'entend pas modifier cette situation.

---

<sup>10</sup> Articles LO 6213-1, LO 6313-1 et LO 6413-1 du CGCT

Dans les collectivités d'outre-mer régies par les articles 72, 74, 76 et 77 de la Constitution, les règles applicables à la profession d'avocat relèvent de la compétence de l'Etat avec mention expresse : l'article 81 de la loi de 1971 précitée prévoit une mention expresse d'applicabilité pour la Polynésie Française, Nouvelle Calédonie et Wallis et Futuna. Le Gouvernement n'entend pas modifier cette situation.

Enfin, les textes actuels applicables aux avocats n'ont pas été étendus aux TAAF et l'île de Clipperton. Aussi, il n'est pas prévu que la présente mesure s'y applique.

***Mesures d'adaptation prévue dans le projet de loi***

La mesure entend modifier certains articles de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 qui, actuellement, sont applicables ou non à certains territoires ultra-marins. Aussi, en application de la jurisprudence du Conseil d'Etat (CE, 9 février 1990 Commune de Lifou), le dispositif retenu prévoit de conserver ces modalités d'application en outre-mer qui figurent actuellement à l'article 81 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971.

--

## Section 2 – Liberté d’installation

*Article 3 : Liberté d’installation des notaires*

*Article 4 : Liberté d’installation des huissiers de justice*

*Article 5 : Liberté d’installation des commissaires-priseurs judiciaires*

## Section 3 – Installation des offices publics et ministériels

*Article 6 : installation des offices publics et ministériels*

### **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l’intervention**

#### **État du droit applicable**

##### *Conditions de titularisation des officiers publics et ministériels*

Les officiers « ministériels » sont titulaires d'un office conféré par l'État. Ils sont nommés par une décision des pouvoirs publics. Certains d'entre eux sont également officiers « publics », en raison du pouvoir que l'État leur confère d'authentifier des actes juridiques ou judiciaires et de procéder à l'exécution des décisions de justice.

Quatre professions cumulent les qualités d'officiers publics et ministériels : les commissaires-priseurs judiciaires, les greffiers de tribunaux de commerce, les huissiers de justice, et les notaires.

L'exercice de ces fonctions d'officier public et ministériel n'est actuellement possible que dans le cadre d'un régime de « *numerus clausus* » : le nombre des offices est, pour chacune des professions concernées, limité en principe à l'existant. Aussi, le principe d'une libre installation n'existe pas dans ces professions, la seule exception étant les créations d'office, très rares, décidées par le garde des sceaux, ministre de la justice.

Lorsqu'ils cessent leurs fonctions, les officiers publics et ministériels disposent du droit de présenter leur successeur à l'agrément du garde des sceaux, ministre de la justice. L'article 91 de la loi du 28 avril 1816 dispose en effet que « *les avocats à la Cour de cassation, notaires, greffiers, huissiers, agents de change, courtiers, commissaires-priseurs pourront présenter à l'agrément de sa Majesté des successeurs, pourvu qu'ils réunissent les qualités exigées par les lois. Cette faculté n'aura pas lieu pour les titulaires destitués. Les successeurs présentés à l'agrément, en application du présent alinéa, peuvent être des personnes physiques ou des sociétés civiles professionnelles* ».

Ce droit de présentation est un droit personnel, au sens où il est attaché à la personne du titulaire de l'office. En tant que tel, et parce qu'il est étroitement lié à la souveraineté étatique et à l'intérêt public, le droit de présentation est un droit mobilier incorporel qui se situe « hors commerce » (C.A. Riom, 10 févr. 1845). Il en résulte qu'il ne peut pas être cédé à un tiers.

Cependant, la jurisprudence reconnaît la patrimonialité de la « finance » de l'office : les conventions à titre onéreux par lesquelles les titulaires d'offices présentent un successeur à l'agrément du garde des sceaux, ministre de la justice, sont validés (Cass. 1<sup>re</sup> civ. 16 juill. 1985). La présentation n'a pas nécessairement pour bénéficiaire une personne physique : il est admis qu'elle puisse être opérée au profit d'une personne morale, telle qu'une société civile professionnelle (« SCP ») ou une société d'exercice libéral (« SEL »).<sup>11</sup>

Ainsi, il faut distinguer le titre d'officier, de la finance de l'office, qui renvoie à sa valeur patrimoniale : strictement, il s'agit de la contrepartie financière de l'exercice du droit de présentation par le titulaire de l'office.

La succession au sein de l'office public et ministériel s'opère au moyen d'une convention appelée « traité de cession ». Elle est conclue entre le titulaire de l'office et son successeur. Elle doit être jointe à la lettre de présentation du successeur. Aux termes de cette convention, le titulaire prend

<sup>11</sup> Article 91 de la loi du 28 avr. 1816, modifié par la loi n° 66-879 du 29 nov. 1966

l'engagement de démissionner, et de présenter son cocontractant à l'agrément du garde des sceaux, Ministre de la Justice, pour lui succéder.

Les parties au traité de cession sont libres de déterminer le « prix » de l'office. La jurisprudence précise que les règles du droit commun de la vente mobilière s'appliquent aux cessions d'offices publics et ministériels, notamment l'impossibilité d'introduire une action en révision de prix. Pour autant, le garde des sceaux, ministre de la justice, est en droit de refuser son agrément s'il lui apparaît que le prix stipulé n'est pas conforme aux usages de la profession ou aux considérations économiques locales.

Dans les départements du Bas Rhin, du Haut Rhin et de la Moselle, le droit de présentation n'existe pas. La vénalité des charges a été supprimée. Elle n'a jamais été rétablie depuis. Dans ces départements, les officiers publics et ministériels sont nommés en fonction du mérite : les candidats à la nomination doivent réussir les épreuves d'un examen ou d'un concours professionnel, qui vise notamment à contrôler leurs aptitudes en droit local. Au terme de ces épreuves, une commission de classement formule des propositions au garde des sceaux, ministre de la justice, en vue de la nomination des candidats (cet avis ne lie par le ministre). Les nouveaux officiers publics et ministériels, nommés par arrêtés, ne disposent pas du droit de présenter leurs successeurs. Leur départ en retraite ou leur décès emporte la vacance de l'office dont ils étaient titulaires, et sa réattribution par concours.

#### *Répartition des offices publics et ministériels sur le territoire national*

Actuellement, pour être titularisé en tant qu'officier public et ministériel par arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice, plusieurs voies sont possibles, selon qu'il s'agit d'un office existant (ou vacant) ou d'un office nouvellement créé.

En ce qui concerne plus spécifiquement les offices créés, leur nombre est décidé par le garde des sceaux, ministre de la justice, sur proposition d'une commission :

- pour les commissaires-priseurs judiciaires et les huissiers de justice, il s'agit de la commission prévue au chapitre V du titre II du décret n° 73-1202 du 28 décembre 1973 relatif à la discipline et au statut des officiers publics et ministériels ;
- pour les notaires, il s'agit de la commission prévue au titre I du décret n°71-942 du 26 novembre 1971 relatif aux créations, transferts et suppressions d'office de notaire, à la compétence d'instrumentation et à la résidence des notaires, à la garde et à la transmission des minutes et registres professionnels des notaires.

Ces commissions sont composées pour moitié de représentants des professionnels déjà installés. Elles sont chargées d'émettre des recommandations au garde des sceaux, ministre de la justice, sur la localisation des offices en fonction des besoins du public et de la situation géographique, démographique et économique. Elles établissent des prévisions quinquennales sur le nombre des titulaires d'offices et leur localisation. Leurs avis ne lient pas le garde des sceaux, ministre de la justice.

#### **État des lieux**

##### *Difficultés d'accès aux titularisations*

Au regard des prérogatives de puissance publique dont jouissent les officiers publics et ministériels, un contrôle administratif de leurs nominations semble justifié.

En revanche, la limitation du nombre des offices disponibles (*numerus clausus*) conduit à des conséquences économiques dommageables :

- Le système actuel limite l'offre de services, qui ne correspond plus aux besoins: à titre d'exemple, depuis 1980, le nombre des notaires (titulaires et salariés) nommés par le garde des sceaux, ministre de la justice, n'a augmenté que de 30 %, alors que dans le même temps, le nombre annuel de transactions immobilières a crû de +100%<sup>12</sup>. Depuis 1980, le nombre

---

<sup>12</sup> Ce nombre est passé de 0,6 million à 1,2 million de transactions par an.



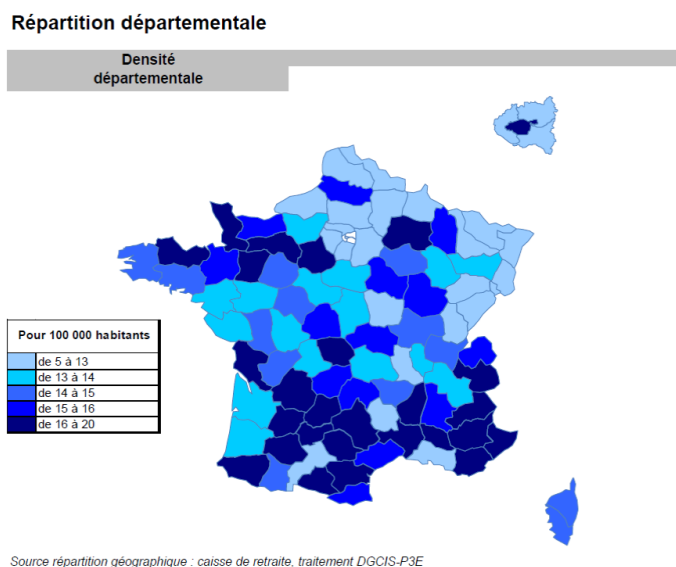
d'études d'huissiers de justice a baissé de 18 %, les suppressions d'offices dans les zones rurales ne s'étant pas accompagnées de créations équivalentes dans les zones urbaines.

- Les nouveaux entrants ne sont pas favorisés faute de créations suffisantes.

### *Inégalités territoriales d'accès aux missions de service public assurées par les officiers publics et ministériels*

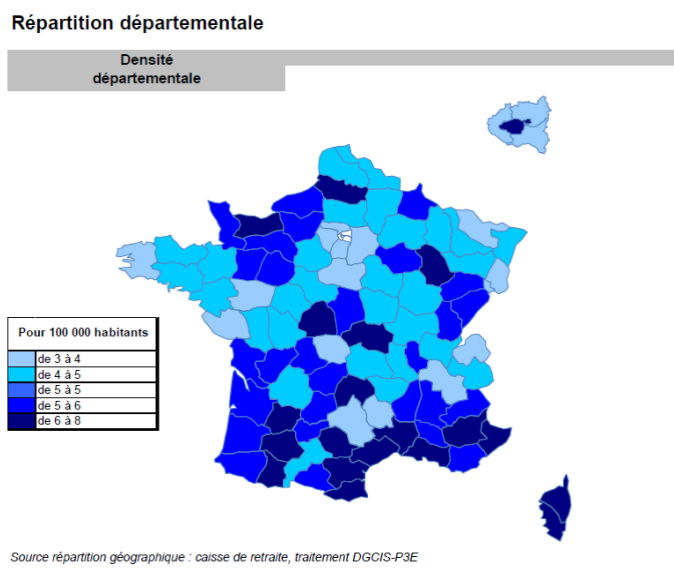
En raison du système actuel de *numerus clausus* et des restrictions à l'installation, le maillage territorial des offices publics et ministériels n'est plus assuré convenablement aujourd'hui sur l'ensemble du territoire national. Ainsi, il apparaît que dans les zones densément peuplées, la présence d'officiers publics et ministériels est inférieure à la densité habituelle.

À titre d'exemple, on compte 89 notaires pour 1,5 million d'habitants (soit un notaire pour 17 000 habitants) dans le département de la Seine-Saint-Denis alors que, dans le même temps, un département rural comme celui de l'Aveyron compte 60 notaires pour 275 000 habitants (soit 1 notaire pour 4 500 habitants).



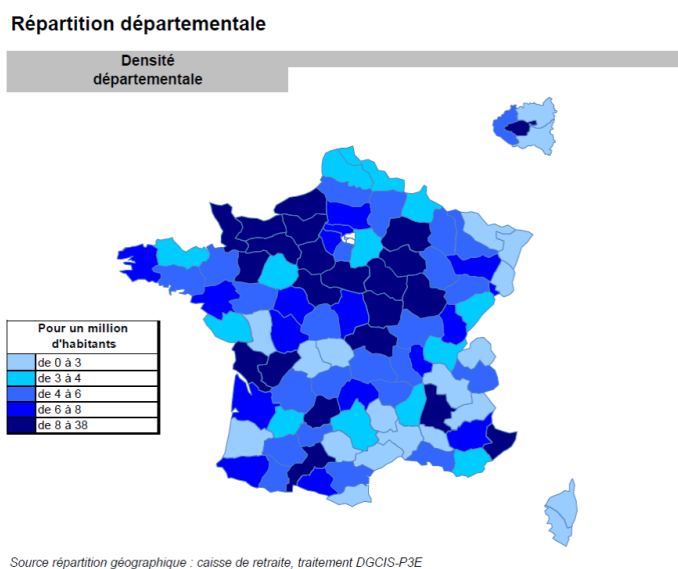
Carte – Densité départementale des notaires (par 100 000 habitants)

Le constat est le même pour les huissiers de justice : alors qu'il n'y a que 3 à 4 huissiers pour 100 000 habitants dans la grande couronne parisienne, on en dénombre entre 6 et 8 en Lozère ou dans les Alpes-de-Haute-Provence.



Carte – Densité départementale des huissiers de justice (par 100 000 habitants)

Pour les commissaires-priseurs judiciaires, alors que la densité est particulièrement forte à Paris intramuros, en Normandie, et en Bourgogne, elle est faible dans la grande couronne parisienne, en Languedoc-Roussillon ou en Rhône-Alpes.



Carte – Densité départementale des commissaires-priseurs judiciaires (par million d'habitants)

Ce déséquilibre territorial s'explique par les difficultés d'accès à ces professions résultant de leur mode de régulation actuel. Pour les huissiers de justice, par exemple, le nombre d'offices a baissé de 18% entre 1982 et 2012. Les recommandations de la commission de localisation ont conduit à acter la suppression d'études d'huissiers en milieu rural, sans création au même niveau dans les territoires urbains plus densément peuplés. Les titulaires installés dans ces zones urbaines ont par conséquent bénéficié d'un accroissement de leur activité en l'absence de liberté d'installation de nouveaux entrants. De même, pour les notaires, le nombre d'offices a baissé de 11% entre 1980 et 2012, soit par

fusion d'offices lors d'un passage en société, soit par disparition de structures non compensées. Au cours des cinq dernières années, seulement 17 offices de notaires ont été créés chaque année en moyenne, soit à peine 0,4 % du nombre d'offices existants. Pour les commissaires-priseurs judiciaires enfin, le nombre d'offices a également décliné de façon continue depuis 2000.

## **Justification de l'intervention étatique**

### *Promouvoir l'égalité des chances pour l'accès aux fonctions d'officiers publics et ministériels*

Le cadre juridique actuel a des conséquences économiques dommageables : il aboutit à une limitation de l'offre de services et une allocation sous-optimale de professionnels qualifiés et compétents désirant s'installer.

Au vu du faible nombre de création d'offices, les salariés de ces offices n'ont jamais pu constituer un vivier pour l'installation.

Le nombre des offices disponibles a évolué moins vite que celui des diplômés susceptibles d'être titularisés<sup>13</sup>.

À qualification égale, des inégalités salariales très importantes en résultent, selon que les officiers publics et ministériels salariés sont en mesure d'être titularisés ou contraints à demeurer salariés : alors que la rémunération d'un notaire salarié est de 3075 euros mensuels bruts (en intégrant le 13<sup>ème</sup> mois) en début de carrière, et de 3 773 après quatre ans d'expérience, celle d'un notaire titulaire s'élève à 15 901 euros par mois en 2010 (soit près de 4 fois plus) pour les structures unipersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu (38%), et à 21 325 euros par mois (soit plus de 5,5 fois plus) pour les structures pluripersonnelles imposées à l'impôt sur le revenu (60%).

Ces inégalités affectent plus particulièrement les femmes et les jeunes, dont l'emploi dans les fonctions d'officiers publics et ministériels est favorisé par le recours au salariat dans l'accroissement du nombre de notaires par rapport aux notaires titulaires. Le niveau de revenu est, de fait, très inférieur à celui des titulaires des offices. De plus, ces jeunes et ces femmes ont peu accès ensuite à la titularisation dans les offices. Ainsi :

- 71 % des notaires titulaires d'offices sont des hommes (moyenne d'âge : 49 ans), tandis que 80 % des salariés sont des femmes ;
- 81 % des commissaires-priseurs titulaires sont des hommes (moyenne d'âge : 53 ans), tandis que 56 % des salariés sont des femmes ;
- 73 % des huissiers de justice titulaires sont des hommes (moyenne d'âge : 49 ans), tandis que 72 % des salariés sont des femmes.

La persistance d'inégalités fortes, en raison du statut, du sexe ou de de l'âge, s'explique par des restrictions à l'installation. Le cadre juridique actuel doit être modernisé. Le dé-contingement du nombre d'offices publics et ministériels, permettra un réajustement automatique de l'offre de services aux besoins de la population et des entreprises, et améliorera les perspectives de carrière professionnelle d'un grand nombre d'officiers publics et ministériels salariés, notamment les plus jeunes et les femmes.

### *Assurer l'égalité des territoires dans l'accès aux services rendus par les offices publics et ministériels*

L'implantation géographique des offices n'est plus en phase avec les besoins de l'économie et des populations : une densité d'officiers publics et ministériels deux à trois fois moindre dans les zones urbaines que dans les zones rurales ne constitue pas un maillage territorial satisfaisant, ni ne permet

---

<sup>13</sup> Pour rappel, le nombre de notaires salariés a été multiplié par trois entre 2005 et 2012, pour un taux de croissance moyen de création d'office de l'ordre de +0,4% par an. Au 1<sup>er</sup> janvier 2012, selon la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice, les salariés représentaient 847 notaires sur un total de 9 312, soit environ 9% de l'effectif.

d'assurer l'égalité des chances économiques entre les territoires. Or, le système actuel, avec une carte des implantations d'offices n'a pas assez tenu compte des évolutions démographiques.

Aussi convient-il de substituer à l'actuelle gestion planifiée du nombre des offices publics et ministériels, un système plus souple de mise en adéquation de l'offre de services juridiques aux besoins de la population et des entreprises : la liberté d'installation. Cette mesure vise donc à corriger les défauts de répartition actuels des offices publics et ministériels : les nouveaux titulaires s'installeront prioritairement dans les zones du territoire qui en ont le plus besoin.

Afin d'assurer un service public homogène sur le territoire national, il est donc proposé de confier à une autorité indépendante un rôle clé dans la préservation des équilibres nécessaires au bon fonctionnement et à la cohésion territoriale des offices publics et ministériels.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

La mesure envisagée vise d'une part à supprimer le contingentement et à instaurer un principe de liberté d'installation pour l'exercice des fonctions de certains officiers publics et ministériels. Ce nouveau cadre permettra une meilleure allocation des ressources de façon à mieux répondre aux besoins des usagers.

La procédure actuelle de création de nouveaux offices publics et ministériels par le garde des sceaux, ministre de la justice, sera réformée afin qu'un plus grand nombre de candidats à l'installation puissent être titularisés.

Compte tenu des spécificités de leur activité, il ne semble pas techniquement possible d'appliquer la mesure envisagée aux greffiers de tribunaux de commerce. En effet, ces derniers sont attachés à une juridiction commerciale. Leur résidence est donc fixée par la carte judiciaire. Le principe de liberté d'installation ne saurait leur être appliqué. Ainsi, la mesure s'appliquera à trois professions uniquement : les commissaires-priseurs judiciaires, les huissiers de justice et les notaires.

Les créations de nouveaux offices seront désormais régies par les principes suivants : toute personne répondant à des conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience, de garantie financière et d'assurance, et ayant rempli des obligations déclaratives préalables, sera titularisé en tant que commissaire-priseur judiciaire, huissier de justice ou notaire dans le lieu d'établissement de son choix.

Les conditions d'accès à ces professions seront définies par voie réglementaire.

En revanche, les activités réservées de chacune des professions seront pleinement préservées.

La mesure envisagée vise, d'autre part, à confier à l'autorité de la concurrence le soin de cartographier la présence des offices publics et ministériels sur l'ensemble du territoire national.

## **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

### **Options possibles et choix de la voie législative**

L'objectif poursuivi par le projet vise à remplacer le dispositif actuel d'autorisation préalable par un principe de liberté d'installation, notamment pour permettre aux officiers publics et ministériels salariés d'accéder à la titularisation dans de nouveaux offices. Il vise également à assurer la continuité des établissements et la cohésion territoriale des missions assurées par les commissaires-priseurs judiciaires, les huissiers de justice et les notaires.

L'article 34 de la Constitution prévoit que la loi détermine les principes fondamentaux du régime des obligations civiles et commerciales. L'encadrement des fonctions d'officier public et ministériel relève du seul niveau législatif.

Un décret en Conseil d'Etat sera pris pour définir les conditions de nationalité, d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience, de garantie financière et d'assurance pour l'exercice de ces professions,

ainsi que pour préciser les modalités de fonctionnement de la nouvelle autorité de l'installation des officiers publics et ministériels.

### **Caractéristiques du dispositif retenu**

#### *Dispositif relatif à la liberté d'installation*

Le projet vise à encadrer par la loi les procédures de titularisation et de création de nouveaux offices. Elles seront simplifiées :

- Les candidats à la titularisation transmettront un dossier au garde des Sceaux, avec l'ensemble des justificatifs permettant de vérifier qu'ils remplissent bien les conditions d'aptitude, d'honorabilité, d'expérience, et d'assurance requises, qui les nomme dans le lieu de leur choix.
- Lorsque le choix d'installation proposé ne répond pas aux recommandations émises par l'autorité de la concurrence pour l'installation des offices publics et ministériels, la titularisation peut être refusée pour des raisons tenant au nombre et aux caractéristiques des offices déjà installés sur le territoire où se situe le lieu d'implantation choisi. La procédure de refus d'installation est organisée par l'article L 130-2 du code de l'organisation judiciaire qui dispose que l'installation peut être refusée lorsqu'elle est située dans une zone figurant au nombre de celles où l'implantation d'offices supplémentaires serait de nature à porter atteinte à la continuité de l'exploitation des offices déjà installés et risquerait de compromettre la qualité du service rendu. La décision du garde des sceaux, ministre de la justice, est rendue après avis de l'autorité de la concurrence délivré dans un délai de deux mois après le dépôt de la demande d'installation.

#### *Dispositif relatif à la création d'une autorité de l'installation des officiers publics et ministériels*

Afin d'assurer la présence de proximité du service public de la justice, le projet vise à insérer dans le livre Ier du code de l'organisation judiciaire un nouveau titre III.

Ce titre confie à l'Autorité de la concurrence la mission de garantir la liberté d'installation des officiers publics et ministériels et régule l'implantation des notaires, huissiers de justice, et commissaires-priseurs judiciaires. À cet effet, elle identifie les zones géographiques dans lesquelles l'implantation d'offices supplémentaires serait de nature à porter atteinte à la continuité de l'exploitation des offices existants et risquerait de compromettre la qualité du service rendu ainsi que les zones géographiques où l'implantation des offices apparaît insuffisante et fait toutes recommandations sur les moyens d'améliorer l'accès au service et la cohésion territoriale. Ces recommandations et la cartographie dont elles sont assorties sont rendues publiques et actualisées tous les deux ans. Dans les territoires présentant une situation de carence, c'est-à-dire disposant d'un nombre insuffisant de notaires, un appel à manifestation est organisé par le garde des sceaux, ministre de la justice, en vue d'une titularisation dans un office ou de la création d'un bureau annexe par un officier titulaire. Lorsque, individuellement, le titulaire d'un office estime qu'une nouvelle installation lui a causé un préjudice grave, spécial et certain, il peut en solliciter l'indemnisation de la part du nouveau titulaire auprès de l'Autorité. La demande d'indemnisation doit être accompagnée d'une évaluation précise du préjudice et des pièces justificatives.

### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

#### 1. Impact pour les consommateurs/particuliers

En général, des prix trop élevés de certaines prestations sont associés à un niveau sous-optimal d'activité au détriment du pouvoir d'achat des ménages et de la compétitivité des entreprises clientes.

En facilitant l'installation de nouveaux entrants, le projet permettra davantage d'innovation. Cette mesure permettra d'améliorer la compétitivité des entreprises et de restituer du pouvoir d'achat aux ménages usagers de services juridiques.

Ce dé-contingement et le libre choix par le professionnel de la localisation géographique de son office, sous le contrôle de l'autorité chargée de la régulation de l'installation des offices publics et ministériels permettront de mieux répondre aux besoins des entreprises et de la population.

La mesure permettra également de réduire les inégalités en facilitant la titularisation rapide des actuels officiers publics ministériels salariés, en grande majorité jeunes ou femmes.

## 2. Impact pour les entreprises

Le dispositif actuel freine, à long terme, le développement de l'offre des services juridiques, à la fois quantitativement (moins d'installations) et qualitativement (moins de gains de productivité).

Le mécanisme d'indemnisation prévu par le projet reprend le principe actuellement en vigueur (ordonnance du 26 juin 1816 pour les commissaires-priseurs judiciaires, décret n°75-770 du 14 août 1975 pour les huissiers, et décret n°71-942 du 26 novembre 1971 pour les notaires) qui prévoient que les nouveaux entrants indemnisent les titulaires d'offices déjà installés si ces derniers subissent un préjudice du fait de leur arrivée. Les professionnels déjà installés seront le cas échéant indemnisés, dans les conditions fixées par la loi et l'autorité de la concurrence.

## 3. Impact pour les administrations

Avec la création de l'autorité de l'installation des officiers publics et ministériels, le projet conduira à la suppression des commissions de localisation actuelles, dont le secrétariat est assuré par la Chancellerie. Les moyens mis en œuvre pour le fonctionnement de ces commissions pourront donc être réalloués à d'autres missions assurées par le ministère de la justice.

S'agissant des moyens de l'autorité de la concurrence, compte tenu des missions qui lui sont confiées, l'évaluation de la charge de travail conduit à estimer qu'elle pourra être supportée par elle et les administrations (DACS, DGTrésor, DGCCRF) auxquelles l'autorité pourra faire appel pour préparer et établir ses décisions.

## 4. Impact sur l'ordre juridique interne/communautaire

### *Ordre juridique communautaire*

Ce dispositif est *a priori* sans incidence sur l'ordre juridique de l'Union Européenne : les activités des officiers publics et ministériels échappent aux directives en vigueur. Dans l'hypothèse où interviendrait une évolution jurisprudentielle qui soumettrait ces activités aux règles applicables aux SIEG (services d'intérêt économique général), le dispositif envisagé serait également en pleine conformité avec le droit européen<sup>14</sup>.

### *Ordre juridique interne*

Outre les modifications législatives auxquelles elle procède, la mesure n'affectera pas l'ordre juridique interne. Elle vise à modifier la loi du 25 ventôse an XI s'agissant des notaires, l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers et l'ordonnance du 26 juin 1816 relative aux commissaires-priseurs judiciaires.

## **V- Présentation des consultations menées**

- Conseil supérieur du notariat
- Chambre nationale des huissiers de justice
- Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires
- Collectivité territoriale de Saint Pierre et Miquelon

---

<sup>14</sup>Voir notamment l'arrêt du 24 mai 2011 dans l'affaire C-50/08, Commission c/ France (Rec. I-04195) : la Cour de Justice a récemment jugé qu'en l'absence de pouvoirs décisionnels, de contrainte ou de coercition, « les activités notariales, telles qu'elles sont définies en l'état actuel de l'ordre juridique français, ne participent pas à l'exercice de l'autorité publique [...] ». L'établissement, avec les solennités requises, d'actes authentiques, suppose l'existence préalable d'un consentement ou d'un accord de volonté des parties. Le fait qu'elle ne relève pas de l'exercice de l'autorité publique n'exclue toutefois pas que l'activité notariale puisse poursuivre « un objectif d'intérêt général, à savoir garantir la légalité et la sécurité juridique des actes conclus entre particuliers ».

- Département d'outre-mer de Mayotte

## **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

Les dispositions prévues modifient respectivement :

- La loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat : modification des articles 4 et 68 et abrogation des articles 31, 32 et 52 ;
- L'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers : modification de l'article 3 et création d'un nouveau chapitre I bis ;
- L'ordonnance du 26 juin 1816 relative aux commissaires-priseurs judiciaires : modification des articles 1-1, 3 et 12, création d'un article 1-1-1, suppression des alinéas 1 et 2 de l'article 1-2, abrogation des articles 1-3 et 2.

Les modalités de fonctionnement de l'autorité de l'installation des offices publics et ministériels seront précisées par voie réglementaire.

### **Conditions d'application Outre-Mer**

Le régime législatif et réglementaire applicable dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution est celui de « l'identité législative ». Les lois et règlements y sont applicables de plein droit. Aucune mesure d'adaptation n'y est prévue.

Dans les collectivités d'outre-mer régies par les articles 72, 74, 76 et 77 de la Constitution, les règles applicables aux officiers publics et ministériels diffèrent selon qu'elles relèvent de leur compétence exclusive ou de celle de l'Etat :

- Les statuts de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint Pierre et Miquelon<sup>15</sup> prévoient l'application de plein droit des dispositions du droit national relatives aux officiers publics et ministériels. Aucune mesure d'adaptation n'y est prévue.
- A Wallis et Futuna (article 4 de loi n°61-814 du 29 juillet 1961), dans les TAAF et à Clipperton (article 1-1 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955), les règles applicables aux officiers publics et ministériels relèvent de la compétence de l'Etat mais aucune mention expresse d'applicabilité n'existe actuellement. Le projet n'entend pas modifier cette situation. La mesure ne s'y appliquera donc pas.
- La réglementation des officiers publics et ministériels relève de la compétence exclusive de La Polynésie française (articles 13 et 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004) et de la Nouvelle Calédonie (l'article 22,15° de la loi organique 99-209 du 19 mars 1999)<sup>16</sup>. La mesure ne s'y appliquera donc pas.

La mesure entend modifier certains articles de la loi du 25 ventôse an XI et de l'ordonnance du 26 juin 1816 qui prévoient actuellement une mention expresse d'application à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon. Le gouvernement entend procéder à des aménagements rédactionnels des textes précités, afin qu'ils prennent en compte les récentes évolutions statutaires de ces deux territoires : Mayotte est devenue un département (application de plein droit des règles nationales) et Saint-Pierre-et-Miquelon applique le principe d'assimilation législative (application de plein droit des règles nationales). Il n'y a donc plus lieu aujourd'hui de prévoir de mention expresse d'applicabilité.

<sup>15</sup> Articles LO 6213-1, LO 6313-1 et LO 6413-1 du CGCT

<sup>16</sup> En Polynésie Française : délibération 99-54 APF du 22 avril 1999 portant refonte du statut du notariat ; délibération 87-118 AT du 12 novembre 1987 relative aux commissaires-priseurs judiciaires et délibération 92-122 AT du 20 août 1992 relative aux huissiers de justice. En Nouvelle Calédonie : délibération n° 85/CP du 2 avril 2009 instituant un droit de présentation au profit des officiers publics ministériels de Nouvelle-Calédonie.

A Wallis et Futuna : arrêté n° 2014-296 du 20 juin 2014 relatif à la désignation des fonctionnaires huissiers ; il n'y a ni notaires, ni commissaires-priseurs judiciaires dans ce territoire.

<b>Mesure / code concerné</b>	<b>Proposition</b>	<b>Article(s) du projet de loi</b>
Article 3 de l'ordonnance du 26 juin 1816 relative aux commissaires-priseurs judiciaires	Suppression de la référence à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte (« aménagement rédactionnel »)	Art. 5, I 5°
Article 68, alinéa 1 de la loi du 25 ventôse an XI relative aux notaires	Suppression de l'alinéa 1 de l'article 68 en ce qu'il se réfère à Saint-Pierre-et-Miquelon et Mayotte (« aménagement rédactionnel »)	Art. 3, I 3°

--



## Section 4 – Conditions d'exercice

*Article 7: Ouverture du salariat dans les offices publics et ministériels et dans les études des administrateurs et des mandataires judiciaires*

### **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

#### **État des lieux**

La possibilité d'exercice salarié dans les officiers publics et ministériels a été introduite par la loi n° 90-1259 du 31 décembre 1990 pour les notaires, avant d'être étendue aux huissiers de justice (loi n° 2010-1609 du 22 décembre 2010), aux greffiers de tribunaux de commerce (loi n° 2011-850 du 20 juillet 2011), et aux commissaires-priseurs judiciaires en 2011<sup>17</sup>.

Cependant, la possibilité de recruter des officiers publics ministériels salariés fait l'objet de restrictions: au sein de chaque étude ou greffe, la proportion de salariés est fonction du nombre de titulaires de l'office :

- Pour les huissiers de justice, commissaires-priseurs judiciaires et greffiers de tribunaux de commerce, cette limite est régie par la règle dite du « 1 pour 1 » : une étude peut compter 1 officier salarié pour 1 officier à statut libéral ;
- Pour les notaires, cette limite a récemment été portée<sup>18</sup> à « 2 pour 1 » (au 1<sup>er</sup> mars 2014) par l'ordonnance n°2014-239 du 27 février 2014.

Selon le rapport de l'Inspection des Finances, en décembre 2012, on dénombrait environ 900 notaires salariés, contre seulement 43 huissiers de justice salariés (sur 3234), 1 greffier de tribunal de commerce salarié (sur 234) et aucun commissaire-priseur judiciaire salarié.

S'agissant des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires, la possibilité d'un exercice salarié de ces professions n'est pas encore prévue par le droit en vigueur. Or, les exemples du notariat, puis des autres officiers publics et ministériels, montrent que l'introduction du salariat est un facteur de dynamisation des professions juridiques.

En effet, le salariat a rencontré un succès marqué dans le secteur du notariat, dont l'évolution ces dernières années montre que ce nouveau statut a permis l'amorce d'un renouvellement de la profession, que l'ouverture à la titularisation viendra parfaire, grâce à une augmentation de ses effectifs. Les salariés représentent déjà 10% du total des notaires et 30% des nominations entre 2012 et 2014 ont concerné des notaires salariés.

Le développement du salariat dans ces professions n'a pas induit une dévalorisation des fonctions, mais constitue un facteur de souplesse, en permettant l'exercice temporaire avant l'accession à l'association. Cette analyse paraît pleinement transposable aux administrateurs et mandataires judiciaires.

#### **Justification de l'intervention étatique**

Dès lors qu'il est envisagé par ailleurs de moderniser les modes d'exercice des officiers publics ministériels et des mandats de justice<sup>19</sup>, la présente mesure vise à ouvrir à toutes les personnes répondant à des conditions de compétence, d'expérience, et d'honorabilité l'exercice salarié des fonctions de notaire, commissaire-priseur judiciaire, huissier de justice, greffier de tribunal de commerce, administrateur judiciaire ou mandataire judiciaire.

<sup>17</sup> Loi n° 2011-850 du 20 juillet 2011 de libéralisation des ventes volontaires de meubles aux enchères publiques.

<sup>18</sup> « Une personne physique titulaire d'un office notarial ne peut pas employer plus d'un notaire salarié. Une personne morale titulaire d'un office de notaire ne peut pas employer un nombre de notaires salariés supérieur à celui des notaires associés y exerçant la profession. » (Article 1 ter- 1er alinéa de l'ordonnance n°45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat).

<sup>19</sup> Voir les mesures envisagées par ailleurs, qui tendent à ouvrir le capital des sociétés d'exercice libéral et des sociétés de participations financières de professions libérales, ainsi qu'à créer un nouveau régime juridique d'"établissement" permettant de déconnecter totalement la propriété du capital de l'exercice de la profession proprement dit.

Le salariat permettra aux candidats à l'exercice libéral de ces professions de préparer leur installation. Dans la mesure où les conditions d'installation des professions juridiques réglementées seront par ailleurs assouplies, il semble impératif de ne plus contingenter le nombre de places de salariés dans les structures existantes.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

## **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

### **Options possibles et choix de la voie législative**

L'article 34 de la Constitution prévoit que la loi détermine les principes fondamentaux du régime des obligations civiles et commerciales.

Les règles applicables au recours au salariat dans les offices publics et ministériels et dans les études d'administrateurs et mandataires judiciaires sont de nature législative.

En conséquence, la mesure envisagée relève du seul législateur.

### **Caractéristiques du dispositif retenu**

La présente mesure vise à ouvrir à toutes les personnes répondant à des conditions de compétence, d'expérience, et d'honorabilité l'exercice salarié des fonctions de notaire, commissaire-priseur judiciaire, huissier de justice, greffier de tribunal de commerce, administrateur judiciaire ou mandataire judiciaire : le nombre de salariés par structure d'exercice ne sera plus limité.

Les professionnels concernés pourront donc bénéficier de deux modes d'exercice : l'exercice libéral et l'exercice salarié.

Dans les deux cas, cet exercice s'effectuera sous le contrôle vigilant des chambres, conseils et ordres compétents, qui assureront un respect rigoureux des règles déontologiques ou professionnelles. À ce titre, les conditions de travail des salariés ne pourront en aucune façon porter atteinte à ces règles : chaque salarié pourra continuer, comme aujourd'hui, de refuser à son employeur d'accomplir une mission lorsque celle-ci lui paraîtra contraire à sa conscience ou susceptible de porter atteinte à son indépendance.

## **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

### **a. Impact pour les consommateurs/particuliers**

Cette mesure permettra aux usagers, particuliers ou entreprises, de bénéficier des services de professionnels plus nombreux, disposant du même niveau de compétence et de formation qu'actuellement.

En termes d'emploi, la mesure permettra à davantage de diplômés, notamment des jeunes diplômés, d'exercer en tant que salariés, avant de s'installer éventuellement à leur compte, les métiers d'administrateur judiciaire, de commissaire-priseur judiciaire, de greffier de tribunal de commerce, d'huissier de justice, de mandataire judiciaire et de notaire.

### **b. Impact pour les entreprises**

La mesure devrait conduire à une modification de la politique de recrutement de salariés par les offices publics et ministériels et les personnes chargées d'un mandat de justice. Elle permettra, notamment aux plus dynamiques d'entre eux, de recruter davantage de salariés pour préparer l'accroissement du nombre d'associés, à terme. Cette nouvelle faculté offerte aux professionnels permettra de mieux accompagner le développement de leur activité. L'augmentation du nombre de places de salariés dans les structures existantes permettra à un plus grand nombre de candidats d'acquérir l'expérience nécessaire pour envisager sereinement une installation et un exercice libéral de ces professions.

### **c. Impact pour les administrations**

La mesure est destinée à permettre un recours plus large au salariat en assouplissant la réglementation applicable en la matière. Elle n'aura aucun impact pour les administrations.

### **d. Impact sur l'ordre juridique interne/communautaire**

## **Impact sur l'ordre juridique interne**

La mesure abrogera:

- Le premier alinéa de l'article 1 ter de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat ;
- Le deuxième alinéa de l'article 3 de l'ordonnance n° 45-2593 du 2 novembre 1945 relative au statut des commissaires-priseurs ;
- Le deuxième alinéa de l'article 3ter de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers ;
- Le premier alinéa de l'article L. 743-12-1 du code de commerce.

Elle consistera par ailleurs à introduire des dispositions permettant l'exercice salarié dans les parties du code de commerce relatives à l'exercice des professions d'administrateur judiciaire (art. L 811-7 et s.) et de mandataire judiciaire (art. L 812-5 et s.).

## **Impact sur l'ordre juridique communautaire**

Pour les offices publics et ministériels, ce dispositif est *a priori* sans incidence sur l'ordre juridique de l'Union Européenne dans la mesure où les activités des officiers publics et ministériels échappent au droit européen car elles relèvent de l'exercice de l'autorité publique. Pour les administrateurs et mandataires judiciaires, la mesure envisagée sera applicable tant aux nationaux qu'aux ressortissants d'autres États membres. Dans ces conditions, elle est pleinement compatible avec les exigences du Droit de l'UE.

### **V- Présentation des consultations menées**

- Conseil National des Administrateurs Judiciaires et Mandataires Judiciaires
- Conseil supérieur du notariat
- Chambre nationale des huissiers de justice
- Chambre nationale des commissaires-priseurs judiciaires
- Commission d'harmonisation du droit privé d'Alsace-Moselle
- Collectivité territoriale d'outre-mer de Wallis et Futuna

### **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

Le dispositif retenu entrainera l'abrogation des articles suivants :

- Le premier alinéa de l'article 1 ter de l'ordonnance n° 45-2590 du 2 novembre 1945 relative au statut du notariat ;
- Le deuxième alinéa de l'article 3 de l'ordonnance n° 45-2593 du 2 novembre 1945 relative au statut des commissaires-priseurs ;
- Le deuxième alinéa de l'article 3ter de l'ordonnance n° 45-2592 du 2 novembre 1945 relative au statut des huissiers ;
- Le premier alinéa de l'article L. 743-12-1 du code de commerce.

Le dispositif retenu consistera par ailleurs à introduire des dispositions permettant l'exercice salarié dans les parties du code de commerce relatives à l'exercice des professions d'administrateur judiciaire (art. L 811-7 et s.) et de mandataire judiciaire (art. L 812-5 et s.). Pour ces deux professions, pour lesquels la possibilité de recourir au salariat est introduite par le projet de loi, les règles applicables au règlement des litiges, au licenciement et à la cessation des fonctions de ces salariés seront précisées par voie réglementaire.

### **Application outremer**

Le régime législatif et réglementaire applicable dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution est celui de « l'identité législative ». Les lois et règlements y sont applicables de plein droit, sans qu'il soit besoin de prévoir de mesures d'adaptation particulière.

### **Collectivités d'outre-mer régies par les articles 72, 74, 76 et 77 de la Constitution**

#### **S'agissant des officiers publics et ministériels**

- Les statuts de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint Pierre et Miquelon<sup>20</sup> prévoient que les lois et règlements y sont applicables de plein droit. Aucune mesure d'adaptation n'est en outre prévue.
- A Wallis et Futuna (article 4 de loi n°61-814 du 29 juillet 1961), dans les TAAF et à Clipperton (article 1-1 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955), les règles applicables aux officiers publics et ministériels relèvent de la compétence de l'Etat mais aucune mention expresse d'applicabilité n'existe actuellement. Le projet n'entend pas modifier cette situation. La mesure ne s'y appliquera donc pas.
- La réglementation des officiers publics et ministériels relève de la compétence exclusive de La Polynésie française (articles 13 et 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004) et de la Nouvelle Calédonie (l'article 22,15° de la loi organique 99-209 du 19 mars 1999)<sup>21</sup>. La mesure ne s'y appliquera donc pas.

#### **S'agissant des administrateurs et mandataires judiciaires**

Dans les collectivités d'outre-mer régies par les articles 72, 74, 76 et 77 de la Constitution, les règles relatives aux administrateurs et mandataires judiciaires relèvent de la compétence de l'Etat et y sont applicables avec mention expresse:

- Les statuts de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre et Miquelon prévoient que les lois et règlements y sont applicables de plein droit. Aucune mesure d'adaptation n'est en outre prévue.
- Dans les TAAF et l'île de Clipperton, les dispositions législatives relatives au « droit commercial » sont applicables de plein droit (article 1-1, 7° de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955). Aucune mesure d'adaptation n'est prévue.
- En Polynésie française et en Nouvelle Calédonie, aucune disposition ne prévoit l'applicabilité du livre VIII du code de commerce (sauf le titre II, mais non affecté par le projet). Le gouvernement n'entend pas modifier cette situation, la mesure ne s'y appliquera donc pas.
- A Wallis et Futuna, l'article L. 950-1, 8° du code de commerce prévoit que les dispositions du livre VIII dudit code sont applicables dans les îles Wallis et Futuna, à l'exception « des articles L. 812-1 à L. 813-1 ». Il en résulte que le dispositif relatif aux administrateurs judiciaires est applicable, mais pas celui concernant les mandataires judiciaire. Le gouvernement n'entend

---

<sup>20</sup> Articles LO 6213-1, LO 6313-1 et LO 6413-1 du CGCT

<sup>21</sup> En Polynésie Française : délibération 99-54 APF du 22 avril 1999 portant refonte du statut du notariat ; délibération 87-118 AT du 12 novembre 1987 relative aux commissaires-priseurs judiciaires et délibération 92-122 AT du 20 août 1992 relative aux huissiers de justice. En Nouvelle Calédonie : délibération n° 85/CP du 2 avril 2009 instituant un droit de présentation au profit des officiers publics ministériels de Nouvelle-Calédonie. A Wallis et Futuna : arrêté n° 2014-296 du 20 juin 2014 relatif à la désignation des fonctionnaires huissiers ; , il n'y a ni notaires, ni commissaires-priseurs judiciaires dans ce territoire.

pas modifier cette situation : la mesure devra donc être applicable aux administrateurs judiciaires.

--

*Article 8: Autorisations administratives d'ouverture de bureaux secondaires pour les professions d'avocat et de notaire : supprimer l'exigence d'autorisation et lui substituer un régime déclaratif préalable*

## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État des lieux**

L'ouverture, par les avocats, d'un bureau secondaire dans un barreau autre que celui où il exerce, est soumise à une autorisation administrative du conseil de l'ordre.

Les avocats sont tenus de fixer leur domicile professionnel dans le ressort du tribunal de grande instance auprès duquel ils sont établis (décret du 27 novembre 1991, art. 165). Cette question du domicile est importante car, si les avocats peuvent plaider sans limitation territoriale devant toutes les juridictions et organes juridictionnels, ils exercent exclusivement la postulation - c'est-à-dire les activités antérieurement dévolues au ministère obligatoire de l'avoué - devant le seul tribunal où ils ont leur résidence professionnelle (loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971, article 5).

En vertu de l'article 8-1 de la loi du 31 décembre 1971, introduit par la loi n°89-906 du 19 décembre 1989, les avocats disposent de la faculté d'établir un ou plusieurs bureaux secondaires après déclaration au conseil de l'ordre du barreau auquel ils appartiennent. Lorsque le barreau secondaire est situé dans le ressort d'un barreau différent de celui où est établie sa résidence professionnelle, l'avocat doit en outre demander l'autorisation du Conseil de l'ordre du barreau dans le ressort duquel il envisage d'établir le bureau secondaire.

Les articles 166 à 169 du décret du 27 novembre 1991 précisent les règles à suivre : a) la décision d'autorisation est notifiée au procureur général qui peut relever appel devant la cour dans les quinze jours ; elle est également portée pour information à la connaissance du bâtonnier dont relève l'avocat, lequel en informe son propre procureur général (art. 166 et 167, al. 1er) ; b) la décision de refus est notifiée à l'intéressé et au procureur général qui peuvent relever appel devant la cour dans les quinze jours également (art. 166) ; c) la décision implicite d'autorisation résultant du silence du conseil de l'Ordre oblige l'avocat qui en bénéficie à informer de l'ouverture effective de son bureau son propre bâtonnier, qui en informe le procureur général compétent et le bâtonnier du barreau d'accueil ; il doit aussi en prévenir le procureur général du ressort dont dépend le bureau secondaire, lequel peut relever appel dans les conditions de l'article 16 du décret.

Il faut noter que des dispositions dérogatoires existent en région parisienne où les avocats des barreaux de Paris, Bobigny, Créteil et Nanterre peuvent librement postuler dans les 4 ressorts à la triple condition d'être avocat plaidant, de ne pas intervenir au titre de l'aide juridictionnelle et de ne pas mener hors de leur barreau une procédure de saisie immobilière, partage ou licitation (Loi du 31 déc. 1971, art. 1er, III).

Les avocats de ces barreaux peuvent par dérogation au droit commun : garder leur domicile professionnel principal en dehors du ressort de leur barreau de rattachement, si ce domicile a été établi avant le 16 septembre 1972 (art. 1er, III, dernier al.) ; n'ouvrir un bureau secondaire dans la circonscription formée par ces quatre tribunaux de grande instance que dans le seul ressort du barreau auquel ils appartiennent (art. 8-2).

### **Enjeux**

Le principe de proportionnalité, c'est-à-dire de bonne adéquation des moyens aux objectifs poursuivis, qui inspire la politique de simplification, nécessite une revue périodique des procédures administratives, afin de recentrer les efforts des services sur les enjeux essentiels, d'améliorer l'efficacité de leur travail et la qualité du service offert au public.

L'avocat souhaitant établir un ou plusieurs bureaux secondaires est soumis à une démarche déclarative auprès du conseil de l'ordre du barreau auquel il appartient. Lorsque l'avocat souhaite établir un bureau secondaire dans le ressort d'un barreau différent de celui où il a établi sa résidence professionnelle, il doit en outre demander l'autorisation du conseil de l'ordre du barreau dans le ressort duquel il envisage d'établir ce bureau secondaire.

Cet excès de formalisme contraint inutilement la création et le développement de l'activité des professionnels avocats.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

La présente proposition vise à supprimer cette autorisation administrative, qui contraint inutilement la création et le développement de l'activité des professionnels avocats, pour la remplacer par un régime déclaratif, source d'une plus grande souplesse pour les professionnels.

## **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

### **Le choix de la voie législative**

L'ensemble du dispositif étant prévu par des dispositions de niveau législatif, le recours à la loi est le seul moyen de simplifier le droit applicable à l'ouverture d'un bureau secondaire pour un avocat.

### **Caractéristiques du dispositif retenu**

« La loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques est modifiée comme suit :

a) Le premier alinéa de l'article 8-1 est remplacé par les dispositions suivantes : « Sans préjudice des dispositions de l'article 5, l'avocat peut établir un ou plusieurs bureaux secondaires, après déclaration au conseil de l'ordre du barreau auquel il appartient et celui dans le ressort duquel il envisage d'établir un bureau secondaire. »

b) Les alinéas 2 et 3 de l'article 8-1 et l'article 8-2 sont supprimés »

## **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

Cette adaptation législative permettra de réaliser des économies de formalités pour les autorités compétentes comme pour les professionnels.

S'agissant des professionnels, la transformation d'un régime d'autorisation en simple déclaration permet en premier lieu un allègement de charges administratives (constitution du dossier de demande d'autorisation, compléments apportés pour répondre aux exigences de l'administration qui l'instruit). La formalité de déclaration est plus légère et peut parfois se résumer au fait de remplir un simple formulaire de type Cerfa et de l'adresser à l'administration compétente.

Cette transformation est surtout facteur d'accélération de la vie économique puisqu'elle permet un démarrage de l'activité ou du projet plus rapide, dès le dépôt de la déclaration, et ce sans attendre la délivrance éventuelle d'une autorisation d'exercer. Ce gain peut être apprécié par le chiffre d'affaires anticipé perçu grâce à la réduction de ces délais.

D'autres bénéfices résultent de ce que l'activité parviendra plus tôt à son régime de profitabilité et de la possibilité de lever les incertitudes sur l'obtention finale de l'autorisation, donc sur un éventuel blocage du projet. Par ailleurs, ce supplément d'activité économique se traduira par des investissements et des dépenses qui peuvent avoir, au niveau de la collectivité, un effet d'entraînement favorable (anticipation de croissance du PIB et d'emploi) et un effet positif sur la trésorerie de l'État ou des collectivités territoriales (perception anticipées de taxes).

Pour les autorités compétentes, la substitution d'une simple déclaration à une autorisation permet d'économiser le temps et les ressources qui étaient préalablement consacrés à l'instruction des dossiers et à la préparation de la décision. L'estimation de l'économie nette doit néanmoins prendre en compte les interventions possibles pour traiter la déclaration (contrôle de validité, accusé de réception, enregistrement ou classement, etc.).

Le nombre de bureaux secondaires ouverts dans le ressort des barreaux par des avocats non-inscrits à ces barreaux a augmenté de 56% entre 2002 et 2012, passant de 699 à 1 08822, preuve qu'il y a une véritable demande de la part des professionnels.

---

22 Selon les statistiques sur la profession d'avocat (2012) publiées par le Ministère de la Justice

**V- Présentation des consultations menées**

Aucune consultation obligatoire des professions juridiques et judiciaires à envisager (Chancellerie)

**VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

--



## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État des lieux**

Aux termes de l'article 115 du décret n° 91-1197 du 27 novembre 1991 organisant la profession d'avocat, cette dernière est incompatible avec l'exercice de toute autre profession, sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires. Il s'agit non seulement des professions commerciales qui font l'objet d'une interdiction particulière mais de toutes professions libérales et indépendantes (officier ministériel, expert-comptable, chirurgien-dentiste).

Elle est également incompatible avec l'exercice direct ou indirect de toute activité de nature commerciale et avec les fonctions d'associé ou de dirigeant de sociétés sauf si celles-ci ont pour objet la gestion d'intérêts familiaux ou professionnels (cf. article 111 du même décret).

Toutefois l'avocat peut, sous certaines conditions, remplir les fonctions de membre du conseil de surveillance d'une société commerciale ou d'administrateur d'une telle société. Le professionnel doit alors justifier de sept années d'exercice d'une profession juridique réglementée, à condition d'en informer par écrit le conseil de l'Ordre dont il relève (loi du 31 décembre 1971, article 6, al. 2). Ce délai de sept ans peut être réduit, par décision du conseil de l'Ordre de son barreau. Le conseil de l'Ordre a un droit de regard sur l'activité de l'avocat en cette qualité (article 113 du décret du 27 novembre 1991). S'il estime que l'exercice de ces fonctions est ou devient incompatible avec la dignité et la délicatesse imposées à l'avocat par les règles du barreau, il peut, à tout moment, inviter l'intéressé à se démettre immédiatement de ses fonctions. La décision du conseil est notifiée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception à l'avocat.

La profession d'avocat est également compatible avec des fonctions d'enseignement et d'administrateur judiciaire dans le respect des règles déontologiques qui les régissent respectivement. Ils peuvent, en vertu de l'article 2015 al. 2 du code civil exercer l'activité de fiduciaire.

### **Enjeux**

Les actuelles dispositions contraignent inutilement le développement de l'activité de ces professionnels. Il faut noter que la France compte aujourd'hui environ 57 000 avocats. Pour mémoire, le secteur des activités juridiques et comptables représentent un chiffre d'affaire de près de 38 milliards d'euros<sup>23</sup>, pour environ 76 000 entreprises et indépendants<sup>24</sup> et près d'un million d'emplois directs et indirects.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

L'objectif est de permettre aux avocats d'exercer d'autres activités professionnelles, le cas échéant à titre accessoire, dans le respect des règles déontologiques et sous le contrôle de l'Ordre. À noter qu'une telle réforme pourrait être confiée à chaque barreau et faire l'objet d'un examen au cas par cas, eu égard aux pratiques diverses et spécificités territoriales.

## **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

### **Le choix de la voie législative**

L'objet de la mesure a trait à l'encadrement de l'exercice de la profession d'avocat, qui concilie la liberté économique des avocats, en tant que professionnels libéraux, avec les règles déontologiques de la profession, qui servent des impératifs d'intérêt générale et de protection de la clientèle, usagère du service public de la justice. Dès lors, il apparaît que cette conciliation devrait être opérée par le législateur.

### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Il est ajouté un article 11-1 à la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques est modifiée comme suit :

<sup>23</sup> Montant hors taxes, ces données sont issues des chiffres fournis par l'Insee pour 2012

<sup>24</sup> Ces données sont issues des chiffres fournis par l'Insee pour 2012, sur la base du nombre d'unité légale

« La profession d'avocat est incompatible avec l'exercice de toute autre profession ou activité, sous réserve de dispositions législatives ou réglementaires particulières. Par dérogation à l'alinéa 1er, peut être autorisée par voie réglementaire ou par le conseil de l'ordre toute autre profession ou activité qui ne serait pas incompatible avec les règles de déontologie applicables à la profession d'avocat. »

**IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

La réduction des incompatibilités permettra aux professionnels de proposer à leurs clients des services pouvant constituer le prolongement des prestations de conseil. L'avantage pour les particuliers et les entreprises est de pouvoir disposer d'une offre globale et unique. Elle permettrait également aux jeunes avocats de s'assurer un complément de revenus en soutien à leur activité principale.

**V- Présentation des consultations menées**

Aucune consultation obligatoire des professions juridiques et judiciaires à envisager (Chancellerie)

**VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

--

*Article 10 : Avocat en entreprise*

## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État des lieux**

La gestion matérielle du registre du commerce et des sociétés (RCS) en outre-mer, qui relève de greffes publics, connaît de très graves dysfonctionnements depuis de nombreuses années qui impactent fortement la vie des affaires :

1. Retards considérables de traitement des dossiers transmis par les chambres de commerce et d'industrie (CCI) : alors que le délai réglementaire prescrit par le code de commerce est de 24 heures, les délais constatés auprès des greffes des tribunaux mixtes de commerce (TMC) varient communément de 3 semaines à 6 mois, voire plus ;
2. Traitement partiel de dossiers : phases de la procédure différées voire omises (publications INPI, BODACC) ;
3. Pour plusieurs greffes, absence totale de traitement générant des stocks de plusieurs milliers de formalités non traitées depuis 2010. Des écarts jusqu'à 5.000 entreprises sont ainsi constatés entre les fichiers CCI et le RCS. Cette situation va encore être aggravée par l'obligation d'immatriculer les auto-entrepreneurs au RCS entre le 19 décembre 2014 et le 18 décembre 2015 ;
4. Organisation et fonctionnement de certains greffes incompatible avec la vie des affaires : éloignement (les entreprises de St Martin et de St Barthélemy relèvent du RCS de Basse-Terre en Guadeloupe), absence d'équipements du RCS du greffe (matériel en panne, absence de fournitures...) qui impose au chef d'entreprise d'assurer les fournitures adéquates.

La Cour des Comptes, dans un référé de 2013 sur l'organisation et le fonctionnement de la justice commerciale, a pointé notamment les « dysfonctionnements patents » des greffes publics et les carences des RCS en outre-mer.

Ces dysfonctionnements ont pour conséquence de pénaliser fortement les entrepreneurs : alourdissement des contraintes et charges déclaratives, perte de chiffre d'affaires due aux retards de délivrance des extraits K bis (impossibilité de postuler à des appels d'offres, défaut de sécurisation des transactions avec clients et fournisseurs...).

Au-delà de la vie des affaires, ces dysfonctionnements font peser un risque sur la régularité des scrutins électoraux consulaires de 2015, les listes électorales CCI étant élaborées sur la base du RCS.

La loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 de régulation économique pour les outre-mer, a prévu en son article 31 (article L. 123-6 du code de commerce), la possibilité de délégation aux CCI des DOM, de St Martin et de St Barthélemy de la gestion matérielle du RCS, par convention passée avec le ministère de la Justice.

Toutefois, cette possibilité n'a pas, à ce jour, été mise en œuvre.

### **Enjeux**

Il convient de remédier aux dysfonctionnements constatés qui ont un impact négatif sur la vie des affaires.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

Il s'agit d'améliorer la gestion du RCS outre-mer en la déléguant aux établissements consulaires.

## **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

### **Le choix de la voie législative**

Faute de pouvoir remédier à la situation outre-mer à brève échéance, il est nécessaire de modifier la législation en vigueur afin de rendre obligatoire la délégation, déjà prévue à titre facultatif par la loi

de régulation économique outre-mer n° 2012-1270 du 20 novembre 2012, de la gestion matérielle des RCS concernés à un établissement public consulaire.

#### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

##### 1. Impact pour les entreprises

Il en résultera une accélération des procédures d'immatriculation au RCS, de modification des statuts et de radiations.

Le transfert aux CCI mettra un terme à des situations préjudiciables à l'activité des entreprises telles que le traitement partiel des dossiers ou l'absence de traitement.

Une publicité légale fiable et efficace, qui est une exigence absolue, sécurisera la vie des affaires.

Par ailleurs, le retour à un mode normal de fonctionnement du RCS libèrera les entrepreneurs de toutes les contraintes actuelles (attente, déplacements multiples) leur permettant de se consacrer pleinement à leur entreprise.

Enfin, les entrepreneurs ultramarins, dont certains d'entre eux vivent sans état civil du fait des dysfonctionnements constatés, pourront être électeurs et éligibles aux prochaines élections consulaires.

##### 2. Impact pour les administrations

La mesure permettra aux CCI concernées de disposer de listes fiables concernant le nombre exact de leurs ressortissants et de leurs électeurs.

Le transfert de la gestion du RCS aux CCI imposera à ces dernières d'ajuster leur organisation pour prendre en charge cette nouvelle compétence. Bien que les deux fonctions relatives à la tenue du CFE ou du RCS soient parfaitement étanches, l'expérience acquise concernant des sujets proches et complémentaires pourra être mise à profit et permettre des économies de personnel. De plus, les CCI pourront percevoir les émoluments au titre des actes accomplis, ce qui leur permettra de financer les moyens supplémentaires éventuellement nécessaires. A ce sujet, les encaissements dont se privent les greffes du fait des dysfonctionnements de certaines régies et des dossiers en souffrance pourront être perçus par les CCI pour exercer leurs missions.

S'agissant des greffes, le transfert de la gestion matérielle du RCS aux CCI d'Outre-mer permettra de désengorger les greffes des tribunaux mixtes et de concentrer leurs moyens sur le fonctionnement des juridictions.

Ainsi, le transfert du RCS va dispenser le greffe de l'accueil du grand public, très pénalisant dans un contexte où la dématérialisation des procédures n'est pas encore mis en place dans les départements et communautés d'outre-mer, à la différence de la métropole.

##### 3. Impact sur l'ordre juridique interne/communautaire

La mesure implique une modification de l'article L. 123-6 du code de commerce.

#### **V- Présentation des consultations menées**

Le 28 mai 2014, l'association des chambres de commerce et d'industrie d'Outre-mer (ACCIOM) a présenté une demande tendant à assurer la gestion matérielle du RCS au cabinet de la secrétaire d'Etat chargée du commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire. Elle a fait valoir, à l'appui de cette demande, la compétence et l'efficacité des CCI via leurs CFE depuis plus de 30 ans.

#### **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

Le ministère de la Justice en charge de l'application de la mesure, conclura des conventions avec les CCI pour mettre en œuvre la délégation.

--

## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État du droit applicable**

Le code de commerce prévoit plusieurs procédures pour accompagner les entreprises en difficulté.

La sauvegarde (article L. 620-1) et le redressement judiciaire (article L. 631-1) visent les mêmes objectifs de poursuite de l'activité, maintien de l'emploi et apurement du passif de l'entreprise en difficulté. Ils interviennent toutefois à des stades différents, selon que l'état de cessation des paiements est ou non franchi : la sauvegarde intervient en amont ; le redressement en aval, lorsque l'entreprise n'est plus capable de faire face à son passif exigible avec son actif disponible. Au stade ultime, la liquidation judiciaire (article L. 640-1) met fin à l'activité de l'entreprise en cessation des paiements, lorsque son redressement est manifestement impossible. Elle procède alors, en tant que de besoin, à une cession globale ou séparée des éléments de son patrimoine.

En matière de sauvegarde (article L. 621-4) et de redressement judiciaire (article L. 631-9), la procédure prévoit la désignation par le tribunal :

- d'un mandataire judiciaire, qui agit au nom et dans l'intérêt collectif des créanciers (article L. 622-20), et
- d'un administrateur judiciaire, qui est chargé de surveiller ou d'assister le chef d'entreprise dans sa gestion de l'entreprise (article L. 622-1). La nomination d'un administrateur n'est cependant pas obligatoire pour les entreprises de moins de 20 salariés réalisant un chiffre d'affaires hors taxes inférieur à 3 millions d'euros (article R. 621-11).

Dans le cadre de la procédure de liquidation judiciaire, le tribunal désigne un mandataire judiciaire en qualité de liquidateur (article L. 641-1).

À la demande du ministère public, et après avoir sollicité les observations du débiteur, le tribunal peut désigner plusieurs mandataires judiciaires ou plusieurs administrateurs judiciaires lors de l'ouverture d'une procédure de sauvegarde ou de redressement judiciaire. De même, lors d'une liquidation judiciaire, il peut désigner plusieurs liquidateurs, à la demande du ministère public ou d'office.

Enfin, lorsque la dimension de l'entreprise défaillante est particulièrement importante, ou qu'elle relève d'un groupe de sociétés, l'article L. 662-2 (dans sa rédaction issue de l'article 90 de l'ordonnance n°2014-326 du 12 mars 2014) prévoit la délocalisation de l'affaire. L'article L. 662-8 (dans sa rédaction issue de l'art 93 de cette ordonnance) prévoit par ailleurs un mécanisme de coordination : depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2014, lorsque plusieurs tribunaux sont saisis de procédures concernant des sociétés contrôlées par la même société ou contrôlant les mêmes sociétés au sens de l'article L. 233-3, un administrateur judiciaire et un mandataire judiciaire communs à l'ensemble des procédures peuvent être désignés. Il peut leur être confié une mission de coordination.

### **État des lieux**

Les défaillances d'entreprises constituent un enjeu important pour l'économie nationale.

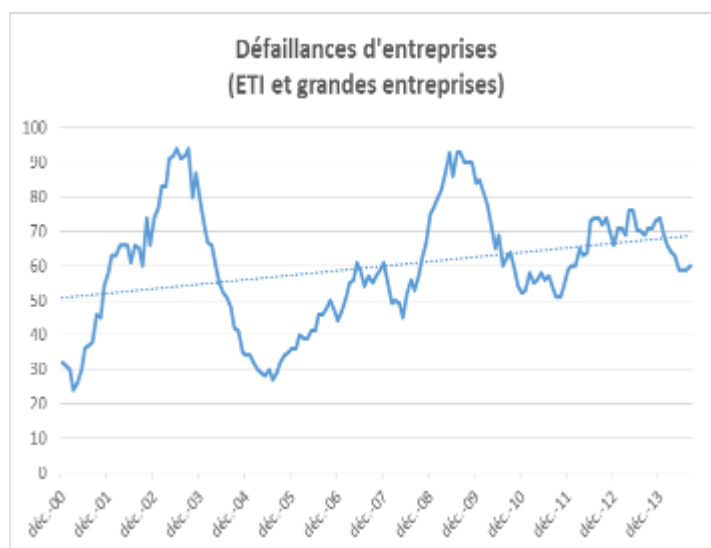
Plusieurs instruments statistiques permettent de l'évaluer. Les données de l'Observatoire statistique du Conseil National des greffiers de tribunaux de commerce dénombrent, par exemple, les jugements prononçant l'ouverture d'une procédure collective. En 2013, il y a eu en France 55 524 jugements d'ouverture, dont 1 353 procédures de sauvegarde, 15 351 redressements judiciaires, 19 162 liquidations judiciaires « classiques » et 16 830 liquidations judiciaires simplifiées, et enfin 2 828 résolutions de plans. La tendance récente est à la hausse : le nombre de jugements d'ouverture de procédure collective a crû de 2,1% au premier trimestre 2014 (15 220 entre janvier et mars 2014), par rapport au premier trimestre 2013 (14 905).

L'observatoire des entreprises de la Banque de France (Base Fichier bancaire des entreprises – Fiben), confirme cette tendance. À fin juillet 2014, le nombre cumulé de défaillances enregistrées par la Banque de France sur les 12 derniers mois (soit 63 168) a augmenté de 1,4 % par rapport aux douze mois précédents. Cette notion statistique de « défaillance » recouvre l'état de cessation de paiement (c'est-à-dire l'ouverture d'un redressement judiciaire). À fin août 2014, selon des données encore provisoires, la progression annuelle était sensiblement équivalente, à +1,5 %. Ces défaillances augmentent dans une majorité de secteurs.

Il ressort également de ces données statistiques que, dans la majorité des cas, les entreprises en difficulté sont de petite taille : près de 9 défaillances sur 10 concernent des micro-entreprises. Le constat de la Banque de France est corroboré par une étude réalisée conjointement par des universitaires et le pôle d'évaluation de la justice civile de la direction des affaires civiles et du sceau. Cette étude, publiée par le ministère de la justice en mars 2014, était consacrée aux trois procédures collectives – sauvegarde, redressement judiciaire et liquidation judiciaire – devant les juridictions commerciales de 2006 à 2012. Elle conclut notamment que ce sont plutôt des petites entreprises, voire des très petites entreprises (« T.P.E. »), qui sont soumises aux procédures collectives. La part des petites et moyennes entreprises (« PME ») plus importantes et de grandes entreprises est plutôt réduite.

De tels résultats s'expliquent notamment par la démographie d'entreprises. Selon une étude de l'INSEE de novembre 2010, sur les 2,9 millions d'entreprises que la France comptait en décembre 2007, 2,7 millions (soit 96%) étaient des micro-entreprises et 164 000 des PME hors micro-entreprises (qui comptaient une trentaine de salariés en moyenne). La France dénombre donc au total moins de 5 000 grandes entreprises et entreprises de taille intermédiaires (« ETI ») : environ 4 600 ETI, et seulement 240 grandes entreprises.

Au 1<sup>er</sup> août 2014, selon l'observatoire des entreprises de la Banque de France, 60 ETI et grandes entreprises étaient « défaillantes » au cours de 12 derniers mois.



Nombre de défaillances d'entreprises de taille intermédiaire et de grandes entreprises, Tous secteurs, Cumul 12 mois, Brut, Code série : DIREN.M.FR.DE.DF.03.N.ZZ.IG, DIREN : Observatoire des Entreprises, Mise à jour : 09/10/2014, Source : Banque de France.

À plus long terme, le nombre d'ETI et de grandes entreprises défaillantes au cours des 12 derniers mois varie en fonction du cycle économique : entre un peu moins de 30 en haut de cycle, où les entreprises rencontrent moins de difficultés (par exemple au printemps 2001 et à l'été 2005) et de l'ordre de 100 en bas de cycle (comme à l'été 2003 ou à l'été 2009).

La tendance globale est d'environ 50 à 60 dossiers de redressement d'ETI et de grandes entreprises par an. Cependant, ce nombre réduit ne doit pas conduire à sous-estimer l'impact économique de ces procédures collectives. Il convient en effet de rappeler les définitions statistiques suivantes :

- une grande entreprise est une entreprise qui a au moins 5000 salariés ou une entreprise qui a moins de 5000 salariés, mais réalise plus de 1,5 milliard d'euros de chiffre d'affaires et plus de 2 milliards d'euros de total de bilan ;
- une ETI est une entreprise qui a entre 250 et 4999 salariés, et soit un chiffre d'affaires n'excédant pas 1,5 milliard d'euros soit un total de bilan n'excédant pas 2 milliards d'euros, ou une entreprise qui a moins de 250 salariés, mais plus de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires et plus de 43 millions d'euros de total de bilan.

Au total, selon l'étude de l'INSEE de 2010, les ETI représentent environ 20% du total de l'emploi salarié en France. La moitié des 240 grandes entreprises françaises emploient plus de 8 000 salariés, et une cinquantaine d'entre elles plus de 20 000 salariés, parmi lesquelles 20 plus de 50 000 salariés.



## **Justification de l'intervention**

Lorsque des entreprises moyennes ou grandes rencontrent des difficultés, les conséquences sur l'emploi ou sur le développement économique de certaines régions peuvent être dramatiques. Il est donc capital que les mandataires de justice appelés à les aider à surmonter ces difficultés disposent de moyens suffisants et adaptés à l'ampleur d'une telle mission.

Malgré les avancées récemment apportées par l'ordonnance n°2014-326 du 12 mars 2014, les conditions dans lesquelles se déroulent certaines procédures complexes de sauvegarde, redressement ou liquidation d'entreprises en difficulté, ne sont pas satisfaisantes.

Il ressort des statistiques disponibles que le nombre des dossiers d'entreprises de taille importante est relativement réduit : moins d'une centaine par an sur un total d'environ 50 000. Dans ces conditions, la plupart des administrateurs et mandataires judiciaires ne sont que très rarement confrontés au suivi de dossiers comportant un grand nombre de sites industriels et plusieurs (dizaine de) milliers de salariés. Seuls quelques rares professionnels disposent de moyens matériels et humains adaptés à l'ampleur d'une telle tâche.

Aussi, une intervention étatique visant à améliorer la qualité d'intervention des administrateurs et mandataires judiciaires dans l'accompagnement des entreprises en difficulté paraît nécessaire.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

La mesure prévoit la désignation d'un second administrateur judiciaire et d'un second mandataire judiciaire pour exercer, dans de bonnes conditions, les différentes fonctions de représentation des créanciers, d'administration, d'assistance, de surveillance ou de liquidation dans le traitement des dossiers les plus complexes de sauvegarde, redressement ou liquidation d'entreprises en difficulté.

Ainsi, leur intervention systématique, en tant que seconds administrateurs ou mandataires, apportera une réelle plus-value : elle permettra d'aider leurs confrères, intervenant généralement sur des dossiers plus conventionnels, à acquérir plus rapidement un niveau d'expertise satisfaisant sur ces dossiers épisodiques et atypiques. Leur complexité rend souhaitable le recours à des professionnels hautement spécialisés, capables d'intervenir sur des thématiques complexes, auprès d'interlocuteurs variés et en différents points du territoire.

Le projet prévoit donc la désignation d'un second administrateur et d'un second mandataire judiciaire communs à l'ensemble des entités du groupe, qui complèteront au niveau central l'action menée par leurs confrères au niveau des filiales et des établissements.

## **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

### **Le choix de la voie législative**

L'article 34 de la Constitution prévoit que la loi détermine les principes fondamentaux du régime des obligations civiles et commerciales.

L'encadrement de l'office du juge commercial, et en particulier la désignation obligatoire d'un second administrateur judiciaire et d'un second mandataire judiciaire dans les dossiers complexes de sauvegarde, redressement ou liquidation d'entreprises en difficulté, relèvent du seul niveau législatif.

Les critères qui déclencheront cette procédure – nombre de salariés, chiffre d'affaires, nombre d'établissements secondaires ou de filiales en difficulté, appartenance à un groupe en difficulté – et les conditions d'expérience et de moyens que devront remplir le second administrateur et le second mandataire sont renvoyés à un décret en Conseil d'État.

### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Pour la procédure de sauvegarde (nouvel article L. 621-4-1), le tribunal désigne au moins un second administrateur judiciaire et un second mandataire judiciaire lorsque le débiteur possède plusieurs établissements secondaires ou appartient à un groupe d'entreprises en difficulté, dont l'une au moins des entités emploie un nombre de salariés et réalise un chiffre d'affaires supérieur à des seuils définis par décret en Conseil d'État. Ce second administrateur et ce second mandataire sont communs à toutes les entités du groupe. Ils doivent remplir des conditions d'expérience et de moyens précisés par décret en Conseil d'État.

Pour la procédure de redressement judiciaire, les mêmes dispositions sont applicables par renvoi de l'article L. 631-9 vers le nouvel article L. 621-4-1.

Pour la procédure de liquidation judiciaire (nouvel article L. 641-1-2), lorsque les mêmes seuils sont franchis, le tribunal désigne au moins un second mandataire judiciaire en qualité de liquidateur, qui est également commun à l'ensemble des entités du groupe.

En tant que de besoin, les missions et les actes réservés au second administrateur judiciaire et au second mandataire désignés en application des articles L. 621-4-1, L. 631-9 et L. 641-1-2 sont précisés par décret.

#### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

##### 1. Impact pour les consommateurs/particuliers

Le recours à un second administrateur judiciaire et à un second mandataire judiciaire spécialisés permettra de trouver, plus rapidement et dans un plus grand nombre de cas, des solutions pérennes pour la sauvegarde de l'emploi dans les entreprises concernées.

L'action concertée de ces acteurs restaurera la confiance des partenaires de ces entreprises. Compte tenu des volumes d'achat en jeu, la mesure aura également un impact favorable sur le maintien de l'emploi chez les sous-traitants de ces entreprises en difficulté.

La probabilité de survie de ces entreprises étant améliorée par le projet, l'impact sera également positif pour les particuliers qui en sont actionnaires.

##### 2. Impact pour les entreprises

Les entreprises en difficulté d'une certaine taille seront les principales bénéficiaires du projet : des moyens plus importants et plus adaptés à leurs spécificités seront consacrés à leur sauvegarde, leur redressement ou leur liquidation judiciaire. Leur probabilité de survie sera améliorée.

En cas de redressement réussi, les entreprises de taille plus modeste appartenant à l'écosystème de ces entreprises, notamment leurs sous-traitants, profiteront indirectement du projet (meilleur recouvrement de leurs créances et surcroît d'activité sous-traitée).

##### 3. Pour les administrations

Le projet viendra compléter les efforts déjà réalisés par l'État pour accompagner les entreprises en difficulté de taille importante. En effet, les pouvoirs publics ont mis en place un dispositif spécifique pour les ETI et les grandes entreprises : celles qui emploient plus de 400 salariés bénéficient, par exemple, du pilotage du Comité interministériel de restructuration industrielle (« CIRI »). De même, les Comités Départementaux d'Examen des Difficultés de Financement des Entreprises (« CODEFI ») soutiennent les PME en difficulté d'une certaine taille (mais en-deçà de 400 salariés). D'une façon générale, les différentes administrations concernées par les difficultés des entreprises bénéficieront du projet.

En outre, les autorités chargées du recouvrement des dettes fiscales et sociales tireront bénéfice de cette nouvelle organisation, qui accroîtra les taux de recouvrement auprès de ces débiteurs importants en améliorant leurs chances de survie.

##### 4. Impact sur l'ordre juridique interne/communautaire

Le dispositif envisagé n'a aucun impact sur l'ordre juridique interne, au-delà de la modification des dispositions pertinentes du code de commerce.

Ce dispositif ne soulève aucune difficulté sous l'angle de sa compatibilité avec le droit de l'Union européenne. Pour mémoire, l'ordre juridique communautaire n'a procédé que tardivement à une harmonisation des procédures d'insolvabilité en Europe, avec le Règlement (CE) n°1346/2000 du Conseil du 29 mai 2000, entré en vigueur le 31 mai 2002. Au vu de l'impact des procédures d'insolvabilité sur le fonctionnement du marché intérieur, le droit de l'Union européenne (ci-après « UE ») encadre les procédures applicables :

- La juridiction compétente pour ouvrir la procédure principale est celle de l'État membre où se trouve le « centre des intérêts principaux du débiteur ». Pour les personnes morales, il s'agit du lieu du siège statutaire, sauf preuve contraire. Dans le cas de personnes physiques, il s'agit,

principe, du domicile professionnel ou de la résidence habituelle. Parallèlement, des procédures secondaires peuvent être ouvertes d'autres États membres, où le débiteur détient un « établissement » ;

- La loi de l'État membre dans lequel elle est ouverte régit tous les termes de la procédure d'insolvabilité – conditions d'ouverture, déroulement, clôture – et les règles matérielles.
- Les décisions prises par la juridiction compétente pour la procédure principale sont immédiatement reconnues par tous les États membres, sans contrôle supplémentaire, sauf si cette reconnaissance a des effets contraires à son ordre public ou dans le cas de décisions limitant le secret postal ou la liberté individuelle.

Cette harmonisation vise en particulier à éviter le déplacement intra-européen des avoirs des entreprises en difficulté, ou le choix par les dirigeants d'une juridiction plus accommodante (« *forum shopping* ») pour connaître des difficultés de l'entreprise.

Une modernisation des règles applicables est actuellement envisagée. La recommandation du 12 mars 2014 relative à une nouvelle approche en matière de défaillances et d'insolvabilité (réf. C(2014) 1500 final) vise à étendre la portée du règlement du 29 mai 2000 aux procédures préventives, qui encouragent le sauvetage d'un débiteur économiquement viable et accordent une seconde chance aux chefs d'entreprise.

En améliorant l'efficacité des procédures appliquées aux plus grandes entreprises, et en restaurant la confiance du public à leur égard, le projet est pleinement cohérent avec cette approche.

#### **V- Présentation des consultations menées**

Le 24 septembre 2014, cette mesure a fait l'objet d'une présentation aux représentants du Conseil National des Administrateurs Judiciaires et Mandataires Judiciaires (« CNAJMJ ») par la garde des sceaux, ministre de la justice, et par le ministre de l'économie.

Une réunion a par ailleurs été organisée le même jour dans les locaux du ministère de l'économie entre les représentants du CNAJMJ et les services des ministères de la justice et de l'économie.

Une consultation formelle de cette instance a été lancée.

#### **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

L'article 12 modifie les titres II (« De la sauvegarde »), III (« Du redressement judiciaire »), IV (« De la liquidation judiciaire et du rétablissement professionnel ») et VI (« Des dispositions générales de procédure ») du livre VI du code de commerce.

##### **1. Application de la réforme en outre-mer**

Les dispositions envisagées sont applicables à l'ensemble des collectivités d'outre-mer :

- En Guadeloupe, Guyane, Martinique, et à La Réunion (identité législative), sans qu'il soit requis d'en faire mention expresse ni de prévoir d'adaptations spécifiques ;
- À Mayotte (identité législative), sans mention expresse, mais en prévoyant d'adapter l'application des nouveaux articles L. 621-4-1 et L. 641-1-2 ;
- À Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les Terres australes et antarctiques françaises et l'île de Clipperton (spécialité législative, mais applicabilité de plein droit prévue dans les statuts), sans qu'il soit requis d'en faire mention expresse, ni de prévoir d'adaptations spécifiques
- En Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, et à Wallis-et-Futuna (spécialité législative), en prévoyant à la fois une mention expresse d'applicabilité et des adaptations pour l'application des articles L. 621-4-1, L. 631-9, et L. 641-1-2.

Concernant l'introduction de dispositions particulières à l'outre-mer, il est nécessaire de consulter au préalable la collectivité territoriale de Mayotte, le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, l'assemblée de la Polynésie française, et l'Assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna.

##### **2. Cohérence du projet avec les régimes dérogatoires d'Alsace-Moselle**

Le projet concerne une matière (livre VI du code de commerce) dans laquelle existent des dispositions de droit local alsacien-mosellan. Les adaptations prévues par le titre VII de ce livre VI du code de commerce visent certaines personnes physiques, de bonne foi et en état d'insolvabilité notoire,

domiciliées dans ces départements, à l'exclusion des agriculteurs, des personnes exerçant une activité commerciale, artisanale ou toute autre activité professionnelle indépendante, y compris une profession libérale soumise à un statut législatif ou réglementaire (article L. 670-1), à moins que cette activité agricole, commerciale, artisanale ou indépendante ait fait l'objet d'une déclaration de constitution de patrimoine affecté (article L. 670-1-1).

Les dispositions des titres II, III et IV du livre VI affectées par le projet ne sont pas contraires à celles du titre VII : il n'est donc pas nécessaire de prévoir d'adaptation pour l'application dans ces trois départements des nouveaux articles L. 621-4-1, L. 631-9, L. 641-1-2, et L. 662-8.

L'intention du gouvernement n'est pas de modifier le droit local alsacien-mosellan sur ce point : le projet de loi l'indique expressément.

### 3. Textes d'application

La mise en œuvre du nouvel article L. 621-4-1 du code de commerce requiert :

- l'adoption d'un décret en Conseil d'État fixant les seuils prévus au 1° (nombre d'établissements secondaires) et au 4° (nombre de salariés et chiffre d'affaires), ainsi que les conditions d'expérience et de moyens que doivent remplir le second administrateur et le second mandataire ;
- l'adoption de mesures d'application par l'autorité compétente de Nouvelle-Calédonie ;
- l'adoption de mesures d'application par l'assemblée territoriale de Wallis-et-Futuna.

En tant que de besoin, les missions et les actes respectivement réservés au second administrateur judiciaire et au second mandataire désignés en application des articles L. 621-4-1, L. 631-9 et L. 641-1-2 seront précisées par le décret prévu à l'article L. 662-8.

--

*Article 13 : Ouverture des formes juridiques autorisées pour l'exercice de certaines professions  
(commissaire-priseur judiciaire - avocat - huissier - notaire - administrateur et mandataire  
judiciaires)*

## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État des lieux**

Le droit actuel limite à certaines formes juridiques limitativement énumérées les possibilités de constitution d'une personne morale par certains professionnels libéraux. Les formes juridiques offertes aux professionnels se limitent aux sociétés civiles professionnelles et sociétés d'exercice libéral :

#### i) Commissaire-priseur judiciaire

Les commissaires-priseurs judiciaires peuvent exercer leurs fonctions au sein des sociétés civiles professionnelles (ci-après « SCP », décret n° 69-763) ou dans le cadre de sociétés d'exercice libéral (ci-après « SEL ») et de sociétés en participation (cf. décret n° 92-1449, 30 déc. 1992, pris pour l'application à la profession de commissaire-priseur judiciaire de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 précitée).

#### ii) Avocat

S'agissant des conditions d'exercice en groupe de la profession d'avocat, les formes juridiques autorisées comprennent, essentiellement, l'exercice sous forme d'une association, d'une société civile professionnelle, d'une société d'exercice libéral ou d'une société en participation (Article 7 de la loi 71-1130 précitée).

#### iii) Huissier

L'exercice en société des fonctions d'huissier de justice est encadré de manière classique. Ainsi les huissiers de justice peuvent exercer leurs fonctions dans le cadre d'une société civile professionnelle. Ils peuvent également être associés d'une société d'exercice libéral. Enfin, les sociétés holdings que constituent les sociétés de participations financières de professions libérales sont également ouvertes aux huissiers de Justice (D. n° 92-1448, 30 déc. 1992, art. 78-1 et s.).

#### iv) Notaire

Les formes juridiques ouvertes à la profession de notaire sont les sociétés civiles professionnelles et sociétés d'exercice libéral. Plus récemment, les sociétés de participations financières de professions libérales, véritables sociétés holdings de professions libérales, ont été ouvertes à l'exercice des fonctions notariales. De même, le notaire peut être membre d'un groupement d'intérêt économique ou encore d'un groupement européen d'intérêt économique.

#### v) Administrateur / Mandataire judiciaires

Les administrateurs judiciaires sont mandatés par les tribunaux de grande instance ou de commerce, soit pour administrer des personnes ou entités (société, association, copropriété, succession...) privées par un évènement quelconque de leur organe de gestion, soit pour assurer temporairement un mandat spécial, soit dans le cadre de procédures collectives (nombre : 115 en 2010). Les mandataires judiciaires sont mandatés par les tribunaux de grande instance ou de commerce, pour représenter les créanciers dans les procédures collectives, préserver les droits financiers des salariés, et liquider les actifs des liquidations judiciaires. Ils ne peuvent exercer une autre profession, mais peuvent à titre accessoire donner des consultations juridiques (nombre : 315 en 2010).

Les articles L. 811-7 et L. 812-5 du code de commerce imposent là encore une exigence quant à la forme juridique obligatoire que doit revêtir la société : SCP, SEL, GIE ou GEIE, société en participation.

### **Enjeux**

L'imposition de formes juridiques spécifiques contraint la forme des structures juridiques offertes aux professionnels pour exercer leur activité. Elle conduit à faire renoncer les professionnels aux avantages attachés à telle ou telle forme et leur impose un cadre juridique contraint limité aux seules SCP et SEL. Ces restrictions concourent à la formation de petites structures inadaptées à la concurrence que leur livrent de grandes structures, souvent anglo-saxonnes.

Ce type de restrictions restreint également l'établissement de prestataires établis dans d'autres Etats membres constitués sous une forme juridique différente, ce qui nuit à l'attractivité du territoire. En effet, les entrepreneurs qui choisissent un statut juridique le font selon des critères de simplicité, de protection juridique et de fiscalité. Le choix du statut a un impact non seulement sur l'objet mais également sur les charges fiscales et sociales auxquelles l'activité est soumise.

D'après les chiffres publiés par l'Insee, le marché des professions juridiques représente en 2012 plus de 22 milliards d'euros de chiffre d'affaires HT. Ainsi, une mesure d'apparence simple peut avoir un effet de levier relativement important, eu égard à la taille du secteur.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

La présente mesure vise à permettre le recours à toute forme juridique pour l'exercice des professions de commissaire-priseur judiciaire, d'avocat, d'huissier de justice de notaire d'administrateur et de mandataire judiciaire, à l'exclusion de celles conférant la qualité de commerçant à leurs associés, soit les sociétés en commandite par actions et les sociétés en nom collectif.

Les professions judiciaires et juridiques étant marquées par des règles déontologiques fortes, au premier rang desquelles l'indépendance d'exercice, la mesure appliquera à toutes les nouvelles formes juridiques les conditions de détention capitalistique actuellement en vigueur pour la société d'exercice libéral.

## **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

### **Le choix de la voie législative**

Une modification des règles de niveau législatif applicables aux professions de commissaire-priseur judiciaire, d'avocat, d'huissier de justice de notaire d'administrateur et de mandataire judiciaire est nécessaire pour ouvrir les formes juridiques autorisées, qui sont prévues par des dispositions de niveau législatif.

### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Pour chaque profession visée, une disposition législative ouvre le recours à toute forme juridique à l'exception de celles qui confèrent la qualité de commerçant.

## **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

Les aménagements proposés présentent des avantages économiques (investissements, création sociétés et emplois), en tant que les professionnels disposeraient d'une plus grande latitude pour choisir la forme juridique qui s'adapte le mieux à leur activité.

De plus, elle aurait des effets bénéfiques en termes d'influence des entreprises françaises. Les mesures proposées permettront en effet de faciliter la constitution de réseaux transeuropéens, de favoriser le développement des structures nationales à l'échelle européenne en leur permettant d'adopter toute forme juridique (notamment celle reconnue à l'étranger comme la SA) et d'y associer des professionnels européens. Ces structures à fondation nationale pourraient alors concurrencer les sociétés européennes par une croissance externe et augmenter leur volume d'activité

## **V- Présentation des consultations menées**

Aucune consultation obligatoire des professions juridiques et judiciaires à envisager (Chancellerie)

## **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

--

## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État des lieux**

Les commissaires-priseurs judiciaires, les notaires, les huissiers ou encore les courtiers de marchandises assermentés peuvent, par leur statut, procéder à des ventes judiciaires.

#### (i) Commissaire-priseur judiciaire

Le commissaire-priseur judiciaire est un officier public et ministériel chargé de procéder, dans les conditions fixées par les lois et les règlements en vigueur, à l'estimation et à la vente publique aux enchères des meubles et effets mobiliers corporels (Ord. n° 45-2593, 2 nov. 1945, art. 1, al. 1er), qui peut :

- procéder à la vente forcée des biens saisis, dans la procédure de saisie-vente, si le créancier choisit que celle-ci ait lieu dans une salle des ventes (C. com., art. L. 322-1 et CPC ex., art. R. 221-33, al. 2) ;
- procéder aux ventes de marchandises après liquidation judiciaire, ordonnées par le juge-commissaire (C. com., art. L. 642-19), quand les ventes ont lieu au détail ou par lots (C. com., art. L. 322-2) ;
- procéder à la vente des biens meubles du débiteur, autres que les marchandises, ordonnée par le juge-commissaire (C. com., art. L. 322-2, al. 2 in fine) ;
- procéder, sur décision du tribunal de commerce, aux ventes publiques et par enchères après cessation de commerce, ou dans les cas de nécessité décidés par la juridiction (C. com., art. L. 322-3) ;
- procéder aux ventes aux enchères publiques de marchandises en gros, en l'absence de courtiers de marchandises assermentés (C. com., art. L. 322-7) ;
- procéder, sur décision du tribunal ou du juge, aux ventes judiciaires de marchandises en gros, normalement dévolues aux courtiers de marchandises assermentés (C. com., art. L. 322-15).

Les commissaires-priseurs judiciaires ont une compétence nationale, à l'exclusion toutefois des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle ainsi que des territoires d'outre-mer et des collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon. Mais en outre, ils ont un monopole des ventes judiciaires aux sièges de leurs offices (monopole qu'ils partagent entre eux). Toutefois ils ne peuvent procéder à titre habituel aux ventes judiciaires en dehors du siège de leur office et, le cas échéant, d'un bureau annexe attaché à l'office (Ord. 26 juin 1816, art. 3, al. 2). Il résulte de cette disposition que le commissaire-priseur judiciaire ne peut aller vendre en dehors de son office ou de son bureau annexe qu'à titre occasionnel.

En dehors du siège de leurs offices et notamment dans les villes où ils ont été autorisés à ouvrir des bureaux annexes, les commissaires-priseurs judiciaires viennent en concurrence pour les ventes judiciaires avec les autres officiers habilités à procéder à ces ventes, chacun de ces officiers ne pouvant évidemment agir que dans son propre ressort d'instrumentation.

#### (ii) Huissier

Régis par une ordonnance du 2 novembre 1945, les huissiers de justice sont des officiers ministériels qui ont seul qualité pour signifier les actes et les exploits, faire les notifications prescrites par les lois et règlements lorsque le mode de notification n'a pas été précisé, et ramener à exécution les décisions de justice, ainsi que les actes ou titres en forme exécutoire. Ils peuvent procéder au recouvrement amiable ou judiciaire de toutes créances.

Ils ont qualité pour procéder, dans les lieux où il n'est pas établi de commissaire-priseur judiciaire, aux ventes judiciaires de meubles aux enchères publiques. Mais les huissiers de justice ne peuvent agir que dans leur ressort d'instrumentation, qui est le ressort du tribunal d'instance de leur résidence, sauf exceptions prévues à l'article 6 du décret n° 56-222 du 29 février 1956.

(iii) Notaire

Les notaires, officiers publics principalement établis pour recevoir tous les actes et contrats (Ord. n° 45-2590, 2 nov. 1945, relative au statut du notariat, art. 1er), peuvent :

- procéder aux ventes de meubles (D. 17 sept. 1793, art. 1er qui autorise les notaires, greffiers et huissiers à faire les prisées et ventes de meubles) ;
- procéder aux ventes de marchandises après liquidation judiciaire, ordonnées par le juge-commissaire (C. com., art. L. 642-19), quand les ventes ont lieu au détail ou par lots (C. com., art. L. 322-2) ;
- procéder à la vente des biens meubles du débiteur autres que les marchandises, ordonnée par le juge-commissaire (C. com., art. L. 322-2, al. 2 in fine) ;
- procéder, sur décision du tribunal de commerce, aux ventes publiques et par enchères après cessation de commerce, ou dans les cas de nécessité décidés par la juridiction (C. com., art. L. 322-3 qui vise largement « les autres officiers publics ») ;
- en l'absence de courtiers assermentés : procéder aux ventes aux enchères publiques de marchandises en gros (C. com., art. L. 322-7) ;
- procéder, sur décision du tribunal ou du juge, aux ventes judiciaires de marchandises en gros, normalement dévolues aux courtiers de marchandises assermentés (C. com., art. L. 322-15).

Les ventes de meubles constituant des immeubles par destination sont réservées aux seuls notaires. S'agissant des ventes de fonds de commerce, la difficulté consiste à déterminer quel est l'officier compétent en la matière en raison de la nature particulière de ces biens. D'une manière générale, la jurisprudence recherche quels sont les éléments prédominants. Si les éléments incorporels sont les plus importants, elle retient la compétence du notaire. Ainsi, on reconnaîtra au notaire le droit exclusif de procéder à la vente publique d'un fonds de commerce dont les éléments incorporels ont une valeur supérieure à celle des éléments corporels. En revanche, si les éléments corporels sont prédominants, on retiendra la compétence du commissaire-priseur judiciaire.

La désignation des notaires ou des commissaires-priseurs judiciaires est donc une question de fait et les juges du fond apprécient souverainement en fonction, soit de la prédominance des éléments incorporels justifiant la désignation d'un notaire, soit de la prédominance des éléments corporels justifiant la désignation d'un commissaire-priseur judiciaire.

(iv) Greffier de tribunal de commerce

Ils sont toujours compétents pour procéder aux ventes publiques de meubles en vertu de l'article 1er du décret du 17 septembre 1793 qui ne semble pas avoir été abrogé.

(v) Courtiers de marchandises assermentés :

En vertu des dispositions du code de commerce, les courtiers de marchandises assermentés peuvent notamment :

- ventes de marchandises en gros après liquidation judiciaire (C. com., art. L. 322-2, al. 2) ;
- ventes des marchandises du débiteur en liquidation judiciaire, ordonnée par le juge-commissaire (C. com., art. L. 131-28, 2°) ;
- sur décision du tribunal de commerce, ventes publiques et par enchères après cessation de commerce ou, dans les cas de nécessité, décidés par la juridiction (C. com., art. L. 322-3, al. 3) ;
- ventes aux enchères publiques de marchandises en gros (C. com., art. L. 322-4) ;
- reventes et rachats de marchandises en cas d'inexécution d'un contrat ou marché (C. com., art. L. 131-26) ;
- ventes aux enchères publiques de marchandises déposées dans un magasin général en application de l'article L. 522-31 du Code de commerce (C. com., art. L. 131-27, al. 1er) ;
- ventes aux enchères de marchandises en gros ayant fait l'objet d'une saisie administrative ou judiciaire (C. com., art. L. 131-29, 1°) ;
- ventes aux enchères de marchandises au détail ordonnées par décision de justice, à défaut de commissaire-priseur judiciaire (C. com., art. L. 131-29, 2°)



Le principe est celui d'une compétence limitée au ressort de la cour d'appel lorsqu'il est désigné judiciairement. Lorsque la vente en gros présente un caractère judiciaire, les courtiers assermentés ne jouissent plus d'un monopole. Ils sont compétents, sauf désignation par le tribunal de commerce d'un commissaire-priseur judiciaire ou d'un autre officier public, pour les ventes de marchandises en gros autorisées ou ordonnées dans les conditions prévues aux articles L. 322-14 et suivants du Code de commerce (C. com., art. L. 131-28, 1°), pour les ventes des marchandises du débiteur en liquidation judiciaire ordonnées par le juge-commissaire (C. com., art. L. 131-28, 2°) ainsi que pour les ventes sur réalisation de gage dans les conditions prévues à l'article L. 521-3 du Code de commerce qui traite du droit du créancier pour la réalisation du gage (C. com., art. L. 131-28, 3°).

Enfin, en vertu de l'article L. 131-29 du Code de commerce, ils peuvent être désignés pour procéder aux ventes publiques de marchandises en gros ayant fait l'objet d'une saisie administrative ou judiciaire (C. com., art. L. 131-29, 1°), pour les ventes de marchandises au détail à défaut de commissaire-priseur (C. com., art. L. 131-29, 2°). Dans les cas où le juge a l'option entre plusieurs officiers vendeurs, s'il décide de confier la vente à un officier autre que le courtier, il doit respecter le monopole des commissaires-priseurs dans les villes où sont établis des offices de commissaires-priseurs.

### **Enjeux**

La répartition de ces compétences relève toutefois d'une rare complexité dans la mesure notamment où les textes en la matière ne sont pas toujours très explicites.

### **II- Description des objectifs poursuivis**

Il s'agit de disposer d'une réglementation des ventes judiciaires lisible pour les entreprises et les particuliers en termes de répartition des compétences entre opérateurs et simplifiée s'agissant des zones géographiques et domaines d'intervention. Il est donc proposé de :

- réunir sous une même profession les compétences exercées par les commissaires-priseurs judiciaires et les courtiers en marchandises assermentés ;
- supprimer la compétence des greffiers de tribunaux de commerce, pour accorder le droit, tombé en désuétude, avec la pratique ;
- supprimer l'ensemble des restrictions géographiques et matérielles pesant sur les opérations de vente judiciaire, afin de permettre à l'ensemble des intervenants d'exercer sur l'ensemble du territoire national et pour tout type de bien ;
- subordonner enfin l'accès à l'activité de vente judiciaire à une inscription sur une liste nationale, en vue de déterminer l'ensemble des acteurs de ce secteur d'activité.

### **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

#### **Le choix de la voie législative**

La réglementation actuelle prend sa source dans des dispositions législatives qui encadrent les professions de commissaires-priseurs judiciaire, de notaires, d'huissiers, de courtiers de marchandises assermentés et de greffier de tribunal de commerce. La voie législative est donc nécessaire pour modifier et simplifier le droit applicable aux ventes judiciaires.

#### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi :

...

2° visant à simplifier le dispositif des ventes judiciaires, en préservant les principes déontologiques applicables à chaque profession ;

### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

La complexité de la réglementation française tranche avec la relative lisibilité des réglementations des autres Etats européens. Ainsi, certains Etats ont fait le choix de confier les opérations de vente judiciaire à une profession unique. En Allemagne, ce sont les auxiliaires de justice, des fonctionnaires ayant reçu une formation spécifique. En Espagne, cette compétence revient également à un

fonctionnaire, le secrétaire judiciaire. En Italie le juge de l'exécution peut s'appuyer sur les « instituts de vente judiciaire », des personnes privées autorisées à procéder aux opérations de vente judiciaire.

La fusion des compétences des courtiers en marchandises assermentés et des commissaires-priseurs judiciaires permettrait la création d'une nouvelle profession, ce qui constitue une rationalisation de cette activité. La spécialisation de ces nouveaux professionnels entraînerait une meilleure qualité du service rendu aux usagers, qu'il s'agisse tant des entreprises qui recourent à leurs services que des acheteurs potentiels.

Il n'y aurait donc plus que trois types d'opérateurs habilités à intervenir en matière de vente judiciaire : les notaires, les huissiers et ces nouveaux professionnels. La création d'une liste nationale des opérateurs de vente judiciaire constitue une simplification de la législation, puisqu'elle permet aux particuliers et aux entreprises de connaître précisément l'ensemble des personnes habilitées à réaliser ce type d'opérations.

Cette proposition améliorerait la lisibilité du droit, notamment pour les opérateurs étrangers, qui dans leur Etat d'origine sont habitués à traiter avec un nombre d'opérateurs limités.

#### **V- Présentation des consultations menées**

Aucune consultation obligatoire des professions juridiques et judiciaires à envisager (Chancellerie).

--

## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État des lieux**

La profession d'expert-comptable est régie par les dispositions de l'ordonnance n°45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des expert-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable. L'expertise comptable peut être exercée sous forme libérale (expert-comptable), sociétale (société d'expertise comptable), associative (association de gestion et de comptabilité) ou par succursale (succursale d'expertise comptable).

L'expertise comptable est incompatible avec toute occupation ou tout acte de nature à porter atteinte à l'indépendance de la personne qui l'exerce. Elle est notamment incompatible avec toute activité commerciale ou acte d'intermédiaire autre que ceux que comporte l'exercice de la profession, sauf s'il est réalisé à titre accessoire et n'est pas de nature à mettre en péril l'exercice de la profession ou l'indépendance des associés expert-comptable, aux termes de l'article 22 de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts comptables.

L'alinéa 7 du même article autorise les professionnels de l'expertise comptable à effectuer des consultations, études et travaux d'ordre statistique, économique, administratif, juridique, social ou fiscal, et apporter leur avis devant toute autorité ou organisme public ou privé qui les y autorise, mais :

- sans pouvoir en faire l'objet principal de leur activité ;
- à la condition qu'il s'agisse d'entreprises dans lesquelles ils assurent des missions d'ordre comptable de caractère permanent ou habituel ou dans la mesure où lesdites consultations, études, travaux ou avis sont directement liés aux travaux comptables dont ils sont chargés.

Le dernier alinéa de l'article 2 de l'ordonnance précitée permet aux membres de l'Ordre des experts-comptables d'assister dans leurs démarches déclaratives à finalité fiscale, sociale et administrative, les personnes physiques qui leur ont confié les éléments justificatifs et comptables nécessaires auxdites démarches.

### **Enjeux**

Il en ressort un dispositif d'une particulière complexité. Les possibilités d'intervention des professionnels de l'expertise comptable sont difficiles à appréhender au regard de ces dispositions.

Ces restrictions font en effet l'objet d'interprétations divergentes. Le Conseil supérieur de l'Ordre des expert-comptables considère pour sa part, que les textes ne peuvent pas interdire à un professionnel de l'expertise comptable d'exercer une activité non soumise à une prérogative d'exercice par une autre profession réglementée dès lors qu'une telle activité n'est pas incompatible avec les règles déontologiques et professionnelles qui s'imposent lui.

Aux termes de l'article 7 quater de l'ordonnance précitée, les expert-comptables peuvent détenir des participations dans des sociétés de toute nature sous le contrôle du Conseil régional de l'Ordre. Ainsi, par le truchement d'une société dont l'expert-comptable est dirigeant, il peut exercer des activités commerciales ou rédiger des études et travaux d'ordre statistique, économique, administratif, social ou fiscal sans supporter les restrictions qui s'imposent à lui dans sa structure d'exercice. Dès lors, il semble logique de permettre aux expert-comptables de pouvoir effectuer ces études et travaux, que ceux-ci soient ou non liés à des travaux comptables réalisés pour un client ou adhérent.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

La présente proposition vise à moderniser et simplifier les prérogatives des professionnels de l'expertise comptable quant aux travaux d'ordre économique, administratif, social ou fiscal. Elle propose une clarification du champ d'intervention des professionnels de l'expertise comptable pour les démarches effectuées au profit des entreprises et particuliers, tout en leur permettant d'élargir ses

activités dans ces matières. Cependant, les professionnels de l'expertise-comptable ne pourront, conformément au droit positif, réaliser les consultations juridiques, fiscales et sociales ainsi que la rédaction d'actes sous seing privé qu'à titre accessoire, au profit de clients pour lesquels ils assurent des prestations en conformité avec les textes encadrant leurs activités.

### **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

#### **Le choix de la voie législative**

La réalisation de ces objectifs nécessite une modification de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts comptables, qui a valeur législative.

#### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Afin de pouvoir modifier l'ordonnance précitée, il est proposé un article rédigé comme suit :

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi :

...

3° visant à simplifier et clarifier les domaines d'intervention du professionnel de l'expertise comptable en matière administrative, économique, fiscale et sociale des entreprises ou des particuliers. Les consultations juridiques, fiscales et sociales ainsi que la rédaction d'actes sous seing privé ne pourront être réalisées par les professionnels de l'expertise comptable qu'à titre accessoire, au profit de clients pour lesquels ils assurent des prestations en conformité avec les textes encadrant leurs activités. »

### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

Cette adaptation de la réglementation applicable aux professionnels de l'expertise comptable permettra de réaliser des économies pour les entreprises comme pour les particuliers.

Les actuelles dispositions contraignent inutilement le développement de l'activité des professionnels. Cette mesure permettra alors aux professionnels de l'expertise comptable d'accompagner les très petites entreprises, notamment les auto-entrepreneurs et les entreprises dans le cadre du *crowdfunding* (financement participatif), et de les conseiller utilement en vue du développement de leur activité. Ils pourront également aider les particuliers dans leurs démarches à finalité administrative ou fiscal. Il en résultera une meilleure qualité des documents transmis aux administrations, ce qui facilitera leur traitement.

Il demeurera cependant une exception, à savoir les consultations juridiques, fiscales et sociales et la rédaction d'actes sous seing privé qui continueraient à ne pouvoir être réalisés à titre principal que par les professions juridiques réglementées. Les consultations juridiques devraient toutefois toujours pouvoir être réalisés par des expert-comptables, sans qu'ils puissent en faire l'objet principal de leur activité, et à la condition que ces consultations juridiques s'adressent à des personnes physiques ou morales pour lesquelles les expert-comptables réalisent une mission visée à l'article 2 de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 de caractère permanent, habituel ou dans la mesure où lesdits travaux ou études juridiques sont directement liés aux travaux comptables dont ils sont chargés.

En 2013, 19 305 expert-comptables étaient inscrits au tableau de l'Ordre, exerçant soit en libéral, soit au sein d'une des 14 536 sociétés d'expertise comptable ou encore au sein d'une des 224 associations de gestion et de comptabilité. Pour mémoire, le Conseil supérieur des experts comptables estimait en 2013 que le chiffre d'affaires total de la profession était de 11 milliards d'euros.

L'ouverture du champ d'intervention des professionnels en France renforcera l'attrait de la profession et permettra aux jeunes professionnels de développer leur activité.

#### **V- Présentation des consultations menées**

Le 15 octobre 2014, le Conseil supérieur de l'Ordre des expert-comptables a donné son accord sur ce projet d'article.

Le Conseil supérieur de l'Ordre des expert-comptables, le Ministère des outres-mer seront consultés sur le projet d'ordonnance.

#### **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

Dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi, l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'Ordre des expert-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable sera modifiée afin de simplifier et clarifier les domaines d'intervention du professionnel de l'expertise comptable en matière administrative, économique, fiscale et sociale des entreprises ou des particuliers.

--

*Article 14 : Structures d'exercice pluridisciplinaires de professionnels appartenant à des professions libérales différentes : permettre la constitution de structures d'exercice interprofessionnelles associant des professions juridiques entre elles et des professions juridiques et du chiffre*

## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État des lieux**

Les jalons d'une interprofessionnalité d'exercice, qui a pour objet de favoriser l'exercice en commun de plusieurs professions, ont été posés par le législateur il y a près de quarante ans, à l'occasion de l'adoption de la loi n° 72-1151 du 23 décembre 1972. Depuis lors, les dispositions relatives aux SCP autorisent l'exercice en commun, au sein d'une même structure, de professions libérales réglementées différentes. Le principe a par la suite été étendu aux SEL par la loi n° 90-1258, sans toutefois que ces dispositions ne trouvent leur traduction réglementaire.

Des alternatives ont donc été recherchées mais ne permettent pas la création de structures couvrant l'ensemble des besoins des clientèles des entreprises comme des particuliers, et de faire face à la concurrence internationale. Peuvent être citées :

- les rapprochements capitalistiques de structures d'exercice d'activités différentes - sociétés de participations financières libérales (SPFPL), *holdings* de cabinets divers créés en 2001 et modifié substantiellement par la loi n° 2011-331 du 28 mars 2011 de modernisation des professions judiciaires ou juridiques et certaines professions réglementées ;
- La collaboration ponctuelle est reconnue aux avocats par le règlement intérieur national de la profession qui reconnaît à ses membres la possibilité d'appartenir à un réseau pluridisciplinaire et de participer à des coopérations interprofessionnelles ponctuelles. La mise en œuvre de cette collaboration relève donc plutôt de l'initiative des professions concernées.

### **Enjeux**

Avec la mondialisation des échanges ainsi que la complexification du droit et des procédures, les besoins des entreprises et des particuliers ont évolué (dimension européenne / internationale des investissements et des transactions notamment). L'exportation de services juridiques constitue non seulement un facteur de croissance de l'activité des professions du droit, mais aussi un facteur d'influence du droit français et continental.

S'agissant des particuliers, l'enjeu est également important. L'exemple de la procédure de divorce est à cet égard éclairant : du fait de l'intervention de divers acteurs (avocat, notaire voire l'huissier de justice), le justiciable se trouve confronté à une multitude de démarches, génératrices de surcoûts.

Alors qu'en France les professions réglementées restent cloisonnées, un grand nombre de pays européens se sont tournés vers l'interdisciplinarité :

- Pour le Royaume Uni, le *Legal Services Act* de 2007 a dérégulé la profession des avocats britanniques et leur a permis de créer des structures juridiques nouvelles autorisant le regroupement de praticiens de différentes disciplines et l'appel de capitaux extérieurs ;
- Pour l'Espagne, la loi 25-2009 dite *Ley omnibus* permet l'interprofessionnalité d'exercice dès lors qu'il n'y a pas de risques pour la déontologie des professions ; à titre indicatif, 20% des sociétés inscrites au barreau de Barcelone sont aujourd'hui des sociétés multidisciplinaires ;
- Pour l'Italie, il est désormais possible depuis 2013 de constituer des sociétés de professionnels unidisciplinaires ou interdisciplinaires, bien que les notaires n'y aient pas accès ;

- Pour l'Allemagne, la réunion au sein d'une même structure entre les professions juridiques, judiciaires et comptables est possible depuis longtemps, comme l'indique le paragraphe 59 du règlement fédéral des avocats (BRAO) et rencontre un grand succès en pratique.

Cette situation européenne contraste fortement avec l'absence de cadre juridique national permettant l'interprofessionnalité d'exercice.

Il convient également de rappeler que la mission de réflexion sur les professions du droit présidée par M<sup>e</sup> Jean-Michel Darrois s'est, dans son rapport sur les professions du droit de mars 2009, prononcée pour un rapprochement entre professionnels du droit (avocats, notaires, etc.), mais aussi pour un rapprochement de ceux-ci avec les professionnels du chiffre (experts comptables, notamment).

## **II- Description des objectifs poursuivis**

Cette proposition vise à favoriser une évolution de l'organisation des professionnels du droit et du chiffre vers davantage de pluridisciplinarité et faciliter les rapprochements entre professionnels. Son objectif réside dans la constitution de structures couvrant l'ensemble des besoins des clientèles des entreprises comme des particuliers et d'être en mesure de faire face à la concurrence internationale.

## **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

### **Le choix de la voie législative**

Les professions du droit et du chiffre sont soumises à un ensemble de règles précises et contraignantes, qui concilient l'exercice de l'activité libérale avec les exigences déontologiques liées à chaque profession. Afin de disposer d'un dispositif clair et cohérent, le recours à la loi est nécessaire pour adapter chacune des législations particulières à chaque profession.

### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, les mesures relevant du domaine de la loi :

...

4° permettant la création de sociétés ayant pour objet l'exercice en commun de plusieurs des professions judiciaires, juridiques et de la profession d'expert-comptable, en préservant les principes déontologiques applicables à chaque profession, et dans lesquelles plus de la moitié du capital et des droits de vote doit être détenue par des personnes qui exercent ces professions ou toute personne légalement établie dans un Etat membre de l'Union européenne, des autres Etats parties à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, qui exerce en qualité de professionnel libéral, dans l'un de ces Etats membres ou parties ou dans la Confédération suisse, une activité soumise à un statut législatif ou réglementaire ou subordonnée à la possession d'une qualification nationale ou internationale reconnue et dont l'exercice constitue l'objet social d'une de ces professions.

## **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

La mesure proposée constitue un élément fort de simplification des démarches au profit des entreprises et des particuliers.

En permettant aux clients de disposer, au sein d'une seule structure, d'une offre globale adaptée à leurs demandes. Il s'agit donc d'abord et avant tout de satisfaire à un besoin des entreprises de disposer de prestations complètes pour un même sujet ayant des angles juridiques, comptables et financiers.

Il résultera mécaniquement de cette mutualisation des services, pour une qualité identique, une réduction du prix des tarifs proposés, les frais de fonctionnement des structures étant réduits. Les entreprises bénéficieront ainsi de moyens supplémentaires pour investir et créer de l'emploi.

Ces structures permettront de renforcer la concurrence en prix et la disponibilité du service au bénéfice des entreprises clientes dans leurs différents moments de vie, qui bénéficieront d'un suivi personnalisé. Cette proposition concerne également les particuliers, qui pourront au cours d'une même procédure judiciaire bénéficier, auprès d'un même prestataire, des services d'un huissier pour l'assignation, d'un avocat pour la représentation et d'un notaire pour l'exécution.

Du côté des professionnels, outre les nouvelles perspectives commerciales offertes par ce dispositif, ces structures seront davantage dynamiques et compétitives au niveau européen et international, en vue de répondre à l'internationalisation des services. Il s'en suivra des créations d'emplois et un attrait renforcé des entreprises françaises pour les professionnels étrangers.

Le système français sera ainsi mis en accord avec celui de ces principaux partenaires européens, en tant que l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et le Royaume-Uni disposent de structure d'exercice associant professionnels du droit et du chiffre.

Pour mémoire, le secteur des activités juridiques et comptables représentent un chiffre d'affaire de près de 38 milliards d'euros<sup>25</sup>, pour environ 76 000 entreprises et indépendants<sup>26</sup> et près d'un million d'emplois directs et indirects.

La garantie du respect des exigences des règles statutaires et déontologiques propres aux différentes professions du droit et de l'expertise comptable devra toutefois être réaffirmée dans le cadre d'une coopération structurelle durable.

## **V- Présentation des consultations menées**

Le 4 août 2014, le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables a donné son accord sur ce projet d'article.

Le Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables, le Ministère des outre-mer seront consultés sur le projet d'ordonnance.

Aucune consultation obligatoire des professions juridiques et judiciaires à envisager (Chancellerie)

## **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

Dans un délai de neuf mois à compter de la publication de la loi, 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 sera modifiée pour permettre la création de sociétés ayant pour objet l'exercice en commun de plusieurs des professions juridiques ou judiciaires ou de l'expertise comptable, en préservant les principes déontologiques applicables à chaque profession.

### **Application en Outre-mer**

L'application territoriale de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des expert-comptables et réglementant le titre et la profession d'expertise comptable est prévue par les articles 35 et suivants du décret n° 2012-432 du 30 mars 2012 relatif à l'exercice de l'activité d'expertise comptable. Les dispositions de l'ordonnance précitée et celles prises pour son application sont applicables aux professionnels établis dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de

---

<sup>25</sup> Montant hors taxes, ces données sont issues des chiffres fournis par l'Insee pour 2012

<sup>26</sup> Ces données sont issues des chiffres fournis par l'Insee pour 2012, sur la base du nombre d'unité légale



la Martinique, de la Réunion et de Mayotte et dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

Aucune caractéristique ni contrainte particulière ne sera prévue pour ces collectivités d'outre-mer.

Aucune mesure d'extension aux collectivités d'outre-mer régies par l'article 74 de la Constitution ne sera prise.

--

*Article 14 : Concours de recrutement des greffiers de tribunaux de commerce*

## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État des lieux**

L'article L.123-1 du code de commerce dispose que les personnes physiques ayant la qualité de commerçants et certaines catégories de personnes morales (sociétés civiles ou commerciales, groupements d'intérêt économique (« GIE »), établissements publics à caractère industriel ou commercial (« EPIC »), etc.) sont tenues de s'immatriculer au registre du commerce et des sociétés (« RCS »).

Dans la plupart des départements métropolitains, ce registre est tenu par un greffier du tribunal de commerce, sous la surveillance du président ou d'un juge (article L.123-6). Contrairement aux juridictions civiles et pénales, dont les greffes sont opérés par des agents de l'État depuis 1965, les greffes des tribunaux de commerce sont confiés à des officiers publics et ministériels nommés par le garde des sceaux, ministre de la justice. Bien que chargés d'une mission de service public, ils exercent sous statut privé. Sur le reste du territoire national, il en va différemment : les greffes des chambres commerciales des tribunaux de grande instance (articles L. 731-1) des départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, de même que ceux des tribunaux mixtes de commerce des départements et régions d'outre-mer (article L. 732-1) sont confiés à des greffiers fonctionnaires de l'État.

Les données de chaque RCS sont transmises par voie électronique à l'Institut national de la propriété industrielle (« INPI ») qui les centralise pour constituer le registre national du commerce et des sociétés (« RCNS »). En volume, les déclarations collectées par les greffiers des tribunaux de commerce représentent environ 95% du total des données transmises à l'INPI. Elles sont alors agrégées à celles des tribunaux mixtes d'Alsace-Moselle et des départements d'outre-mer (5% du total). L'INPI dispose ainsi de l'ensemble des informations sur les sociétés immatriculées en France. Il a alors pour mission de diffuser les informations techniques, commerciales et financières contenues dans le registre centralisé (article L.411-1, 2°, du code de la propriété intellectuelle).

Actuellement, les modalités de transmission des informations des RCS des greffiers des tribunaux de commerce vers l'INPI sont régies par des dispositions réglementaires (article A123-30 du code de commerce). Les délais réglementaires de transmission à l'INPI sont de quinze jours maximum à partir de la date du dépôt d'acte au greffe. Ces informations publiques sont particulièrement utiles à la vie des affaires. Les entreprises les utilisent abondamment, soit pour leur usage interne, soit pour les rediffuser en y apportant, le cas échéant, une valeur ajoutée. Pour le moment, l'accès aux données du RNCS suppose d'acquérir une licence de diffusion après avis du « Comité des licences ».

Depuis 1986, les greffiers des tribunaux de commerce se sont regroupés au sein d'un groupement d'intérêt économique, dénommé « Infogreffe », comme les articles L. 251-1 et suivants du code de commerce le leur permettent. Lancé sur Minitel, puis sur Internet, Infogreffe assure à titre onéreux une diffusion dématérialisée de l'information juridique et économique sur les entreprises collectée par les greffes. Le succès commercial d'Infogreffe repose notamment sur sa maîtrise technique de la diffusion de masse des données informatisées : selon le CNCGT, le site internet [www.infogreffe.fr](http://www.infogreffe.fr) a enregistré plus de 12 millions de visiteurs uniques en 2011. Ces derniers ont commandé plus de 10 millions de documents et d'actes (dont 59% d'extraits K-bis).

A la suite d'un accord intervenu en 2009, le GIE Infogreffe constitue le RNCS pour le compte de l'INPI. Il en assure également la diffusion technique, par voie électronique, auprès des licenciés de l'INPI. Cet accord a permis la réalisation d'économies d'échelle importantes en évitant des redondances inutiles en matière de saisie de données et de diffusion des informations au public. Toutefois, il a rendu le GIE Infogreffe incontournable pour l'accès aux données légales des 3,5 millions d'entreprises françaises.

Pour financer cette prestation technique d'Infogreffe, l'accord prévoit un partage des recettes tirées des licences de rediffusion. Le tarif annuel de cette licence est de l'ordre de plusieurs dizaines de milliers d'euros. Ce prix limite le nombre des entreprises qui ont accès à cette rediffusion. Il ressort d'informations publiques<sup>27</sup> que le nombre des licenciés de l'INPI est en effet relativement limité : six

<sup>27</sup> Voir : <http://www.inpi.fr/fr/services-et-prestations/reutilisation-des-donnees-de-l-inpi/licences-rncs/liste-des-licenciés.html>

licenciés pour la partie « immatriculation, modification, radiation », et cinq pour la partie « comptes annuels ».

## Enjeux

D'un point de vue économique, les restrictions par le prix dans l'accès aux données publiques sont sous-optimales. En effet, un prix d'accès élevé aux informations publiques tend à ériger des « barrières » artificielles pénalisant l'agrégation et la diffusion des données. Ces barrières restreignent inutilement le développement des biens et des services fondés sur la réutilisation des données. Des opportunités économiques échappent donc aux entreprises qui ne sont pas en mesure de payer une redevance élevée. Il s'agit généralement d'entreprises de taille réduite dont le modèle économique est construit sur l'innovation et pour lesquelles l'information constitue un intrant essentiel. En favorisant le renforcement d'oligopoles restreints dans l'accès à l'information, ce modèle est fortement dommageable à la concurrence, à la croissance, et donc à l'emploi.

La tarification au coût marginal est le mode de tarification des informations du secteur public préconisé par le droit européen<sup>28</sup>. A l'heure du numérique, les coûts de duplication et de diffusion sont de plus en plus réduits, de sorte que le coût marginal<sup>29</sup> d'usage d'une information déjà produite tend vers la gratuité. Une politique d'ouverture tend à favoriser des innovations de rupture, en permettant l'émergence de nouveaux usages des données, ou des améliorations de la qualité des services rendus.

Au-delà de la seule question du coût d'accès, il convient de veiller à la qualité des données publiques mises à disposition. Cette qualité joue sur le taux de dissémination auprès des ré-utilisateurs. *A contrario*, la simple mise à disposition d'informations brutes, non traitées, peut poser des difficultés de valorisation et freiner la rediffusion des données. Une politique d'ouverture des données publiques doit donc s'attacher à définir le format informatique de ces données, permettant de préciser le contenu et la contextualisation des données, qui conditionneront en partie leur rediffusion.

Le projet s'inscrit dans la politique d'« *open data* » menée depuis 2011 : sous l'autorité du Premier ministre<sup>30</sup>, la mission *Etalab* veille à ouvrir largement, librement et gratuitement les données publiques pour les mettre à la disposition du plus grand nombre. Cette stratégie est particulièrement bénéfique pour les données à fort impact sociétal ou potentiel d'innovation. Elle participe également de la modernisation de l'action publique.

## Justification de l'intervention

Le cadre contractuel actuel entre l'INPI et son prestataire technique pour la diffusion du RNCS n'est plus adapté. Le gouvernement souhaite confier à l'INPI une nouvelle mission d'ouverture et de partage gratuit des données de ce registre.

Par ailleurs, le monopole de fait des greffiers de tribunaux de commerce pour la diffusion électronique des données du RNCS auprès des licenciés de l'INPI, qui vient s'ajouter au monopole des activités que leur réserve le code de commerce pour la délivrance de copies d'actes officiels, ne paraît pas justifié économiquement.

## II- Description des objectifs poursuivis

La mesure vise à améliorer la diffusion et la réutilisation des informations légales d'entreprises contenues dans le RNCS par une politique de diffusion libre, facile et gratuite.

## III- Options possibles et nécessité de légiférer

### Le choix de la voie législative

---

<sup>28</sup> Directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la réutilisation des informations du secteur public, JO n° L 345, 31/12/2003, p. 9, considérant 14 : « *les États membres devraient inciter lesdits organismes à proposer les documents à des prix qui n'excèdent pas les coûts marginaux de reproduction et de diffusion.* »

<sup>29</sup> Voir par exemple : D. Newberry, L. Bently, R. Pollock, 2008, *Models of Public Sector Information Provision via Trading Funds*, rapport réalisé pour le gouvernement britannique (Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform (BERR) et HM Treasury).

<sup>30</sup> Voir les circulaires du Premier ministre du 26 mai 2011 et du 13 septembre 2013 relatives à l'ouverture des données publiques.

L'article 34 de la Constitution dispose que la loi détermine les principes fondamentaux des obligations civiles et commerciales.

Les modifications portées à la centralisation et à la diffusion des données légales du registre national du commerce et des sociétés relèvent des seules prérogatives du législateur, de même que la définition des missions confiées dans ce domaine à l'Institut national de la propriété intellectuelle.

### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Dans le nouveau dispositif, les greffiers devront transmettre sans frais et « par voie électronique »:

- des originaux des inscriptions effectuées au greffe, et des actes et pièces qui y sont déposés. Ces documents électroniques vaudront originaux. Ils seront transmis dans un délai et selon les modalités précisées par voie réglementaire, à des fins d'archivage électronique ou de transmission à d'autres administrations (par exemple, l'administration fiscale) ;
- les résultats des retraitements des informations contenues dans les inscriptions, actes et pièces mentionnés à l'alinéa précédent. Cette transmission permettra d'alimenter en temps réel une base de données nationale, dans un format informatique ouvert et compatible avec le RNCS pour favoriser l'interopérabilité et la réutilisation des données qu'il contient. Cette transmission sera réalisée sans délai pour permettre une actualisation en temps réels des données du RNCS.

S'agissant de la « diffusion » des données légales d'entreprises auprès du public, le projet conforte la mission de l'INPI consistant à centraliser le RNCS, et lui confier une nouvelle mission visant à « assurer la diffusion et la mise à disposition gratuite du public, à des fins de réutilisation, des informations techniques, commerciales et financières » contenues dans le RNCS.

Le dispositif ne modifie pas les activités réservées des greffiers de tribunaux de commerce en matière de collecte et de traitement de données locales du RCS : dans le cadre de leur mission d'intérêt général, ces officiers publics et ministériels continueront à contrôler et apprécier la validité des demandes d'inscription, modification et radiation au RCS déposées par les entreprises. De même, les contestations entre assujettis et greffiers resteront de la compétence du juge commis à la surveillance.

La mission consistant à transmettre les données légales d'entreprises aux fins de centralisation du RNCS par l'INPI est déjà assurée par les greffiers des tribunaux de commerce. Elle constitue le prolongement tout en étant parfaitement distincte de leur mission de service public de tenue des registres locaux, pour laquelle ils perçoivent déjà des redevances auprès des personnes tenues de s'immatriculer. Il n'y a donc pas lieu de prévoir de rémunération supplémentaire au titre de cette mission. En ce qui concerne les investissements nécessaires à une transmission de ces informations à l'INPI et le coût ultérieur de cette transmission, il est possible que ces coûts seront pris en compte dans le tarif perçu par les greffiers de tribunaux de commerce selon des modalités à fixer dans l'ordonnance ou par voie réglementaire.

### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

Nombreux sont les effets positifs des politiques d'ouverture des données publiques : il peut s'agir tant d'effets économiques (impact potentiellement élevé de la réutilisation des données publiques en termes de développement de l'activité) que d'effets politiques (accès à l'information comme condition du débat démocratique). Ces effets peuvent par ailleurs être directs (création de nouveaux biens ou services) ou indirects (développement économique au sens large, transparence de la vie publique ou des affaires, contribution à d'autres politiques publiques).

Cependant, les outils disponibles pour évaluer les impacts économiques, sociaux, ou démocratiques d'une politique d'ouverture des données publiques sont peu nombreux. Cette limitation méthodologique résulte du caractère récent de cette forme de politique publique, les retours d'expérience des premières initiatives d'ouverture des données publiques sont peu nombreux.

- a. Impact pour les entreprises

Toutes données publiques confondues, une étude MEPSIR<sup>31</sup> de 2006 commandée par la Commission européenne évalue la taille<sup>32</sup> potentielle du marché annuel global de l'information publique (PSI pour "*public sector information*" en anglais) entre 10 et 48 milliards d'euros de chiffre d'affaires annuel généré (valeur moyenne de l'ordre de 27 milliards d'euros par an). Cette estimation globale montre tout l'intérêt que les Etats peuvent avoir à ouvrir l'accès aux données publiques aux entreprises.

Même s'il convient de tenir compte du facteur temps et de la nature en partie non-monétisable des retombées positives, il semble qu'à long terme, le processus lent d'ouverture des données publiques permette de dégager une rentabilité économique pour les entreprises, et des externalités positives pour la collectivité.

S'il est difficile d'estimer avec précision la valorisation que permettra l'ouverture des données du RNCS pour les entreprises, l'analyse des retombées des récents exemples d'ouverture libre, facile et gratuite de données publiques permet de dresser un bilan qualitatif.

Quelques études théoriques abordent par exemple ce sujet. Tel est le cas du rapport rédigé en 2012 par MM. Marc de Vries et Geoff Sawyer pour le compte de l'Agence spatiale européenne<sup>33</sup>. Il a évalué les retombées positives pour les entreprises, et pour la collectivité, de la politique d'ouverture des données du programme européen de surveillance de la Terre (« GMES<sup>34</sup> »). L'étude a notamment démontré qu'il était préférable de mettre les données issues de ce programme gratuitement à disposition des usagers finaux plutôt que d'assurer une partie de son financement en subordonnant l'usage final de ces données au versement d'une redevance. Le rapport de Vries-Sawyer s'appuie sur d'autres exemples de mise à disposition gratuites d'informations publiques (cadastrales, cartographiques ou météorologiques) qui démontrent également les bienfaits de la gratuité : à chaque fois, les retombées sociétales dépassent largement les coûts supportés.

En ce qui concerne plus spécifiquement l'INPI, qui aura la charge de cette politique de diffusion gratuite des données du RNCS, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2014, ce dernier propose des licences gratuites pour la réutilisation de toutes ses données de propriété industrielle (contenu des brevets, marques, dessins et modèles et bases de jurisprudence). Selon les informations dont dispose le gouvernement, en moins d'un mois, cette politique d'ouverture des données a conduit à doubler le nombre de licenciés, qui est passé de 7 à 14 licenciés, auxquels il faut ajouter 7 prospects qui ont demandé des renseignements.

La liste des entreprises intéressées par ces licences gratuites augmente toutes les semaines. Elles projettent des usages innovants de ces données, qu'une tarification de l'accès ne permettait pas d'envisager. Il peut s'agir de l'agrégation des données de propriété industrielle avec d'autres données d'entreprises, de façon à permettre un enrichissement des fiches d'identité des entreprises. Dans le cas des données de propriété industrielle, il peut également s'agir de la fourniture de prestations de recherches d'antériorité combinant les marques et les noms de domaines.

Le gouvernement anticipe qu'il résultera du projet d'ouverture des données légales du RNCS un foisonnement identique des projets des entreprises utilisatrices. Ce surcroît d'activité permettra

---

<sup>31</sup> Makx Dekkers, Femke Polman, Robbin te Velde, Marc de Vries, 2006, "*Measuring European Public Sector Information Resources (MEPSIR) – Final Report of Study on Exploitation of public sector information – benchmarking of EU framework conditions*".

<sup>32</sup> Citation, p. 35: "*To sum up, estimates for the overall market size for public sector information in the European Union range from €10 to €48 billion, with a mean value around €27 billion. This amounts to 0.25% of the total aggregated GDP for the European Union and Norway (€10.730 billion).*"

<sup>33</sup> Marc de Vries, Geoff Sawyer, 2012, "*About GME and Data: Geese and Golden Eggs: Study on the Economic Benefits of a Free and Open Data Policy for Sentinel Satellite Data*".

<sup>34</sup> Acronyme de « *European Earth monitoring programme* ». Ce système de satellites financé par la Commission européenne vise à fournir des images de la Terre utilisées à des fins de protection de l'environnement et de sécurité. Au début de ce projet, les données générées par ce système ne devaient être gratuitement accessibles qu'aux décideurs publics, et commercialisées auprès des utilisateurs finaux. Progressivement, il est apparu aux différentes parties prenantes de ce projet, notamment à l'Agence spatiale européenne, qu'une mise à disposition gratuite pourrait favoriser le développement de l'industrie européenne, encore émergente, des services d'observation terrestre, et donc permettre à l'Europe d'être pionnière dans ce domaine.

davantage de croissance économique et d'emplois, et une amélioration de la qualité des services rendus par ces entreprises.

b. Impact pour les consommateurs/particuliers

Les particuliers bénéficieront à double titre du projet :

- en tant que salariés, ils profiteront des créations d'emplois résultant du surcroît d'activité généré par cette politique d'ouverture des données aux entreprises utilisatrices ;
- en tant que consommateurs finaux des services rendus par ces mêmes entreprises, ils bénéficieront du foisonnement technologique et d'une amélioration de la qualité qui résultera de cette politique d'ouverture.

Par ailleurs, les modalités de réutilisation des données du RNCS définies par voie réglementaire seront, à l'instar du régime actuel, soucieuse du respect à la vie privée, et veilleront à protéger les données personnelles des individus référencés dans ce registre, notamment des dirigeants d'entreprises immatriculées.

c. Pour les administrations

L'amélioration de la production et de la diffusion de l'information sur les sociétés est essentielle pour les administrations publiques, notamment celles amenées à soutenir ou à contrôler les entreprises, comme l'administration fiscale et les autorités judiciaires.

Une étude<sup>35</sup> de 2010, commandée par l'Agence du patrimoine immatériel de l'État (« APIE »), insiste notamment sur le fait que l'accessibilité et la réutilisation des données publiques n'est pas « *seulement déterminée par leur niveau de tarification, mais également par leur degré d'enrichissement* »<sup>36</sup>. En d'autres termes, ce n'est pas parce qu'une donnée publique est gratuite qu'elle sera largement diffusée. Il convient en effet d'opérer une distinction entre les données brutes (non structurées, contextualisées ou commentées), dont le coût de production concerné est réduit pour le service public, mais dont le coût d'absorption pour le ré-utilisateur peut être élevé, et les données enrichies, qui coûtent plus cher à produire mais bénéficient par la suite d'une diffusion plus large.

Compte tenu de cette nécessité, les administrations publiques seront vigilantes à ce que le format des données informatisées du RNCS soit adapté à une interopérabilité et une réutilisation par de nombreux utilisateurs potentiels. Aussi le coût de cette interopérabilité sera-t-il pris en charge par la collectivité nationale. Cette nécessité s'inscrit d'ailleurs dans le cadre d'un engagement souscrit par la France auprès de ses partenaires européens pour interconnecter les différents registres du commerce et des sociétés des États membres de l'Union européenne (voir ci-dessous).

En ce qui concerne plus spécifiquement les chambres commerciales des tribunaux de grande instance d'Alsace-Moselle et les tribunaux mixtes de commerce des départements et régions d'outre-mer, les greffiers, agents de l'État, qui en sont responsables, seront tenus aux mêmes obligations de transmission à l'INPI que leurs homologues officiers publics et ministériels. Pour répondre à cette exigence, il sera nécessaire de procéder à un effort de modernisation de l'équipement de ces juridictions commerciales. Il sera en particulier nécessaire d'acquérir de nouveaux logiciels et matériels informatiques de dématérialisation (scanners, serveurs, ...), ainsi que des réseaux de diffusion (accès vers la plate-forme nationale d'alimentation du RNCS). Un programme de formation des agents des greffes publics, et la mise en place d'un support d'assistance pour l'utilisation des nouveaux matériels et logiciels seront également nécessaires. Toutefois, il pourrait être prévu que les redevances perçues auprès des personnes tenues de s'immatriculer auprès de ces greffes publics permettront de financer cet effort de modernisation.

Dans tous les cas, le gouvernement anticipe que le bilan pour les administrations publiques sera positif à moyen terme : les revenus fiscaux générés par le surcroît d'activité lié à la politique d'ouverture compensera plus que largement les coûts encourus au titre de la diffusion gratuite des données du RNCS. Il fait sienne les conclusions du rapport *de Vries-Sawyer* précité, selon lequel

---

<sup>35</sup> J. Pénin, C. Hussler, V. Millot, P. Rondé, H. Seyed-Rasoli, décembre 2010, « La valorisation des informations du secteur public (ISP) : un modèle économique de tarification optimale », Bureau d'Économie Théorique et Appliquée, Université de Strasbourg et CNRS (UMR 7522).

<sup>36</sup> Op. cit., p. 4.

l'ouverture des données publiques à des fins de réutilisation, notamment celles du RCNS, constitue un important gisement de croissance économique.

d. Impact sur l'ordre juridique interne/communautaire

Le projet est parfaitement compatible avec l'ordre juridique de l'Union européenne, tant en matière de réutilisation des informations publiques qu'en matière d'interconnexion des registres du commerce et des sociétés.

Dans sa communication de 2011 sur l'ouverture des données publiques<sup>37</sup>, la Commission européenne identifie « *un potentiel de réutilisation considérable – actuellement inexploité – pour la création de nouveaux produits et services et la réalisation de gains d'efficacité dans les administrations* ». Soulignant par ailleurs les bienfaits d'une ouverture des données en termes de transparence démocratique, elle évalue également les avantages économiques qu'une telle politique d'ouverture pourrait représenter à l'échelle de l'Union. Dans ce contexte, les questions de stockage et d'interopérabilité des ressources d'information devront être résolues grâce à des infrastructures adaptées<sup>38</sup>. S'agissant plus particulièrement des « *services d'information aux entreprises d'envergure européenne* », la Commission déplore que ceux « *présentant des lacunes pour un ou plusieurs pays n'[aient] pas grand intérêt* » et promeut l'établissement de règles du jeu homogènes dans l'Union. Cette harmonisation fera bénéficier au marché intérieur du dynamisme de « *produits et services innovants fondés sur les données publiques* ».

En matière de données légales d'entreprises, le même souci d'harmonisation anime la Commission européenne. Elle promeut l'interconnexion des registres du commerce et des sociétés des différents États membres afin de faciliter la mise à disposition du public de l'information légale sur les sociétés (forme juridique, siège social, représentants légaux, etc.). La directive<sup>39</sup> sur l'interconnexion des registres centraux, du commerce et des sociétés, adoptée en 2012 par le législateur européen, impose aux États membres de relier électroniquement leurs registres, afin de fournir au public des informations fiables et à jour sur les sociétés immatriculées, et leurs éventuelles succursales en Europe.

#### **V- Présentation des consultations menées**

Ce projet a fait l'objet d'une présentation par le garde des sceaux, ministre de la justice, et le ministre chargé de l'économie aux représentants de l'INPI et du Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce (« CNGTC »). Une réunion technique a également été organisée par les services de deux ministères avec ces mêmes représentants. Le CNGTC a par la suite été consulté formellement.

#### **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

L'entrée en vigueur par ordonnance de la réforme du premier alinéa de l'article L. 123-6 du code de commerce nécessitera l'adoption d'un décret précisant le délai et les modalités de la transmission du document valant original des inscriptions effectuées au greffe et des actes et pièces qui y sont déposés, ainsi que les modalités de transmission des résultats des retraitements des informations qu'ils contiennent, notamment le format ouvert permettant l'interopérabilité et la réutilisation des données informatiques.

---

<sup>37</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, « L'ouverture des données publiques : un moteur pour l'innovation, la croissance et une gouvernance transparente », 12.12.2011, COM(2011) 882 final, JO L 345 du 31.12.2003, p. 90.

<sup>38</sup> Lorsqu'elles proviennent d'organismes et de pays différents, la Commission relève en particulier que « *[l]a disponibilité des informations dans un format lisible par machine ainsi que l'existence d'une fine couche de métadonnées ayant fait l'objet d'un consensus pourrait faciliter les références croisées et l'interopérabilité des données et, par conséquent, accroître considérablement leur valeur dans l'optique d'une réutilisation. L'infrastructure technique doit aussi être mise en place pour garantir la disponibilité des informations à long terme.* »

<sup>39</sup> Directive 2012/17/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2012 modifiant la directive 89/666/CEE du Conseil et les directives 2005/56/CE et 2009/101/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'interconnexion des registres centraux, du commerce et des sociétés, OJ L 156, 16.6.2012, p. 1.



Celle de l'article L. 411-1 du code de la propriété intellectuelle sera conditionnée par l'adoption d'un décret fixant les modalités de la diffusion et de la mise à disposition gratuite du public, à des fins de réutilisation, des informations contenues dans le RCS et les instruments centralisés de publicité légale.

### **Application Outre-mer**

La mesure vise à modifier :

- le premier alinéa de l'article L. 123-6 du code de commerce ;
- l'article L. 411-1 du code de la propriété intellectuelle.

Dans leurs nouvelles rédactions, ces articles seront applicables de plein droit en Guadeloupe, Guyane, Martinique, à La Réunion et à Mayotte (identité législative), à Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, dans les Terres australes et antarctiques françaises et l'île de Clipperton (spécialité législative, mais applicabilité de plein droit prévue dans les statuts), sans qu'il soit requis d'en faire mention expresse, ni de prévoir d'adaptations spécifiques.

Il ressort des articles L.930-1, L.940-1 et L.950-1 du code de commerce que l'article L.123-6 est respectivement applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et à Wallis-et-Futuna (spécialité législative). Son application n'y fait pas l'objet d'adaptation. Il convient donc de prévoir une mention expresse d'applicabilité de la mesure dans ces territoires. En revanche, aucune mesure particulière d'application n'est requise.

Il ressort de l'article L.811-1 du code de la propriété intellectuelle que l'article L.411-1 est applicable et ne fait pas l'objet de mesure d'adaptation à Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie. Le projet prévoit par conséquent une mention expresse d'applicabilité de la mesure dans ces territoires, sans mesure particulière d'application. En revanche, l'article L.411-1 du code de la propriété intellectuelle n'est pas applicable en Polynésie française (spécialité législative).

--

## CHAPITRE II – CAPITAL DES SOCIÉTÉS D'EXERCICE LIBÉRAL

### Article 15

#### **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

##### **État des lieux**

Le cadre législatif actuel restreint le dynamisme des professionnels, tant en termes d'innovation que de disponibilité du service. De plus, il n'offre pas toutes les garanties de souplesse nécessaires aux professionnels pour accompagner le développement de leur activité et leur expansion à l'international.

En premier lieu, la société d'exercice libéral (SEL) est, avec la société civile professionnelle (SCP), la structure juridique ouverte à toutes les professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé. Elle est régie par la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990.

En matière de participation, le droit positif distingue la détention du capital de celle des droits de vote : si la majorité des droits de vote doit nécessairement être détenue par des professionnels en exercice au sein de la société (directement ou indirectement), la majorité du capital social peut être détenue par des professionnels extérieurs à la société (article 5-1 alinéa 1<sup>er</sup> de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990).

Cependant, cette possibilité d'ouverture du capital social peut être exclue, sauf pour les professions juridiques et judiciaires, par décret en Conseil d'Etat lorsqu'elle présente un risque d'atteinte à « l'exercice de la profession, au respect de l'indépendance de ses membres ou de ses règles déontologiques propres ».

Il en résulte de ces dispositions, pour les professions autres que juridiques et judiciaires, que le complément du capital social et des droits de vote (au maximum 50% - 1) de la SEL ne peut être détenu que par :

- Des personnes physiques ou morales exerçant la ou les professions constituant l'objet social de la société ;
- Pendant un délai de dix ans, des personnes physiques qui, ayant cessé toute activité professionnelle, ont exercé cette ou ces professions au sein de la société ;
- Les ayants droit des personnes physiques mentionnées ci-dessus pendant un délai de cinq ans suivant leur décès ;
- Certaines sociétés dont les membres exercent leur profession au sein de la SEL, ou une société de participations financières de professions libérales (voir ci-dessous) ;
- Des personnes exerçant soit l'une quelconque des professions libérales de santé, soit l'une quelconque des professions libérales juridiques ou judiciaires, soit l'une quelconque des autres professions libérales selon que l'exercice de l'une de ces professions constitue l'objet social.

Il ressort des dispositions de la loi 90-1258 qu'un ensemble de règles particulièrement complexes s'applique aux professions libérales selon la famille à laquelle elles appartiennent :

- Pour les professions juridiques et judiciaires, une majorité du capital et des droits de vote doit être détenue par une même profession, qui constitue l'objet social de la société, le complément pouvant être détenu par les autres professions juridiques et judiciaires ;
- Pour les professions de santé, des tiers non-qualifiés peuvent détenir jusqu'à 25% du capital de la société ;
- Pour les autres professions libérales, des tiers non-qualifiés peuvent détenir la minorité du capital.

Le dispositif SEL est ainsi un frein à l'investissement et à la création de structures secondaires (filiales, succursales) des professionnels nationaux et européens, en tant qu'il empêche la détention majoritaire de capital et droits de vote par une même personne dans plusieurs sociétés, mais également d'être actionnaire majoritaire de plusieurs sociétés sans y exercer. Par ailleurs, il est aujourd'hui impossible pour un professionnel national comme européen d'investir de façon conséquente sur le territoire national, en tant qu'il ne peut détenir la majorité des droits de vote d'une société d'exercice

libérale sans exercer au sein de cette même société (problématique concernant l'ensemble des professionnels exerçant sous forme de SEL).

En second lieu, les sociétés de participations financières de profession libérale (SPFPL) sont des holdings financières destinées à prendre des participations dans des SEL et n'ayant pas cependant la capacité d'exercice. Elles peuvent être constituées par les personnes physiques ou morales exerçant une ou plusieurs professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé. Elles ont pour objet la détention des parts ou d'actions de SEL ayant pour objet l'exercice d'une (SPFPL mono-professionnelles – art. 31-1) ou plusieurs professions (SPFPL pluri-professionnelles – art. 31-2).

Le principe est que plus de la moitié du capital et des droits de vote d'une SPFPL doit être détenue par des personnes exerçant la même profession que celle exercée par les sociétés faisant l'objet de la détention des parts ou actions (alinéa 1 de l'article 31-1).

Le complément peut être détenu par les personnes mentionnées aux 2°, 3° et 5° de l'article 5 de la loi du 31 décembre 1990. Il s'agit d'anciens professionnels et ayants droit et d'autres membres de professions libérales réglementées appartenant à la même famille de professions.

Par ailleurs, contrairement à ce qui est prévu pour les SPFPL pluri-professionnelles (article 31-2 de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 précitée), aucune disposition n'est prévue pour permettre une prise de participation jusqu'à 50% de la part d'opérateurs exerçant des professions identiques au sein de l'UE ou de l'EEE.

Depuis la loi n°2004-130 du 11 février 2004, l'objet des SPFPL a été doublement élargi :

- tout d'abord, l'objet a été élargi à "*la participation à tout groupement de droit étranger ayant pour objet l'exercice de la même profession*", permettant ainsi la constitution de réseaux mono-professionnels internationaux,
- en outre, la loi de 2004 prévoit que les SPFPL peuvent désormais "*avoir des activités accessoires en relation directe avec leur objet et destinées exclusivement aux sociétés ou aux groupements dont elles détiennent des participations*"(L. n° 90-1258, art. 31-1, al. 1er).

Cet élargissement permet à la SPFPL d'avoir des produits propres, autres que les dividendes de ses filiales et de dégager ainsi des revenus complémentaires afin d'imputer les intérêts des emprunts contractés pour l'acquisition des titres de ses filiales. A titre d'exemple, ces activités accessoires en relation directe avec la détention de titres de participation peuvent être la gestion de la trésorerie du groupe, des prestations informatiques et comptables, un service de documentation, des bibles de savoir-faire ou d'actes, l'assistance dans l'élaboration d'un dossier.

### **Données chiffrées sur la SEL par famille de professions libérales**

Pour les professions juridiques et judiciaires, le choix d'exercer en SEL est variable selon les professions. À titre d'exemple, sur 1163 offices d'huissiers de justice exerçant dans une structure commune, seuls 138 (11,9%) sont en SEL contre 1019 en SCP (87,6 %). Les taux les plus importants concernent les administrateurs et mandataires judiciaires (respectivement 63,3% et 54,3%, mais pour un nombre de structures d'exercice très restreint : respectivement 30 et 81) et les avocats (48 % de SEL, 33% de SCP et 13% en AARPI sur un total de 7534 structures d'exercice). Pour les autres professions (notaires, commissaires-priseurs, greffiers de tribunaux de commerce), les taux ne dépassent pas 25%.

Pour les professions de la santé, le recours à la SEL est diversement développé : selon le rapport du 18 mars 2013 de la 6<sup>ème</sup> chambre de la Cour des comptes consacré aux SEL des professions de santé, en 2010 étaient décomptés 20 527 SEL dont 14 697 pour les professions de santé (source DGFIP). Les deux tiers des laboratoires de biologie médicale, un quart des pharmacies d'officine sont exploités en SEL (représentant 46,3% des pharmacies d'officine exploitées sous une forme sociétale) mais seuls 6% des médecins et 10 % des chirurgiens-dentistes ont choisi cette forme juridique. Cependant, lorsqu'une forme sociétale est choisie pour exploiter un cabinet médical ou de chirurgien-dentiste, la

SEL s'impose à plus de 80 %. Par ailleurs, c'est parmi les professions de santé que le taux de progression de la SEL est le plus élevé (entre 2000 et 2010 le nombre a été multiplié par 9,2).

Les professions techniques et du cadre de vie telles que les commissaires aux comptes ou les architectes qui peuvent utiliser des structures commerciales classiques (SARL, EURL) n'ont quasiment jamais recours ni aux SEL ni aux SCP. Pour la profession de commissaire aux comptes, on dénombre 3646 SARL/EURL et 1567 autres structures commerciales (SNC, SA, SAS, etc.) contre 95 SEL soit 1,8% et une SCP ; le constat est assez similaire pour les architectes : 7696 SARL/EURL contre 453 SEL (5,1%) et 267 SCP.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

La mesure envisagée, qui ne s'applique pas aux professions de santé, vise les objectifs suivants :

- Favoriser l'émergence de sociétés juridiques ou judiciaires regroupant les professions du droit et pour une part les professionnels de l'expertise-comptable (1/3 des droits de vote au plus pour cette dernière catégorie)
- Simplifier le cadre réglementaire pour permettre la création de nouvelles structures d'exercice, notamment sous la forme de filiales
- Faciliter l'accès au financement des professionnels libéraux, notamment dans les secteurs où le coût des équipements crée d'importants besoins

## **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

### **Le choix de la voie législative**

Les textes régissant les formes sociétales des professions libérales, quel que soit leur secteur relèvent du domaine de la loi et/ou sont insérées au sein de divers codes. La mesure envisagée, qui consiste en une modification des conditions de détention du capital et des droits de vote, pour certaines activités, déjà définies au sein d'une loi, ne peut donc intervenir que par la voie législative.

### **Caractéristiques du dispositif retenu**

En ce qui concerne les SEL, il convient de relever à titre liminaire que les professions de santé ne sont pas concernées par la mesure.

D'une manière générale, l'exigence de détention majoritaire des droits de vote par les seules personnes physiques en exercice au sein de la société sera aménagée au profit des personnes exerçant la même profession que celle constituant l'objet social de la société. Ainsi, les professionnels pourront créer des filiales, qu'ils pourront contrôler et diriger en détenant à la fois la majorité du capital et des droits de vote.

Par ailleurs, le dispositif retenu propose pour les professions juridiques et judiciaires une ouverture de la majorité du capital et des droits de vote à l'ensemble des professions libérales juridiques et judiciaires ainsi qu'aux professionnels de l'exercice-comptable (à hauteur d'un tiers au plus pour ces derniers), mais également aux professionnels européens exerçant légalement cette activité.

En ce qui concerne les SPFPL, l'actionnariat de ces structures serait ouvert aux professionnels européens qui exercent la même profession que celle constituant l'objet social de la société. Concomitamment, l'objet des SPFPL serait élargi, pour leur permettre d'exercer des activités allant au-delà de la simple détention des parts et actions de leurs filiales et des activités accessoires.

## **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

### **1. Impact pour les consommateurs/particuliers**

Le consommateur bénéficiera des gains de productivité dégagés par les investissements accrus que permettra la mesure dans les entreprises libérales, et la réduction des coûts unitaires qui pourra en résulter, et qui pourront être répercutées dans le prix des prestations.

## 2. Impact pour les entreprises

### • **Développer l'activité et la création de nouvelles structures**

La levée des barrières réglementaires permettra de libérer le dynamisme des structures, en ayant pour effet quasi mécanique d'augmenter :

- l'emploi qui sera être déployé par la création de nouvelles sociétés, tant au bénéfice des professionnels du droit que des fonctions supports (ressources humaines, comptabilité, secrétariat...) ; de plus, le développement économique de l'activité libérale grâce à ces nouvelles structures permettrait un accès plus aisé des jeunes au marché de l'emploi, tout en permettant une mobilité plus forte des professionnels ;
- la disponibilité du service, en tant que les entreprises et les particuliers bénéficieraient d'une offre plus large et de meilleure qualité, leur offrant ainsi la possibilité de trouver plus facilement le professionnel à même de l'accompagner dans leur projet ;
- la concurrence, en tant qu'une multiplication des acteurs présents sur un marché pourrait conduire les opérateurs à une baisse des prix et à des offres de services novatrices afin de préserver leurs parts de marché et de gagner des nouveaux clients.

La compétitivité des professionnels français serait accrue, en tant qu'elle conduirait à une plus grande concurrence, facteur de développement et d'innovation. De plus, le développement économique de l'activité libérale grâce à ces nouvelles structures permettrait un accès plus aisé des jeunes au marché de l'emploi, tout en permettant une mobilité plus forte des professionnels.

### • **Faciliter le recours à toutes les sources de financement**

Les entreprises libérales, comme tous les entrepreneurs quel que soit leur secteur d'activité, connaissent des difficultés de financement, tant au niveau interne (capacité d'autofinancement réduite par le ralentissement de l'activité) qu'au niveau externe (prudence des opérateurs financiers envers les entreprises dites à risque). Plus particulièrement, les sociétés d'exercice libéral font face à la méfiance du secteur bancaire conventionnel. En effet, leur profitabilité est intimement liée aux fluctuations de l'activité économique, puisqu'il s'agit, notamment pour l'activité de conseil offerte par les professionnels d'apporter une expertise technique aux entreprises et de les accompagner pour la réalisation de leurs projets.

En période de conjoncture basse, les organismes bancaires ont naturellement tendance à favoriser les entreprises déjà installées au détriment des jeunes entrepreneurs ou des projets d'installation innovants. Cet accès réduit au crédit bancaire touchent en effet particulièrement les jeunes professionnels souhaitant démarrer leur activité, qui présentent un risque plus élevé et ne bénéficient pas toujours des garanties financières suffisantes pour souscrire un emprunt couvert par une sûreté réelle.

Il s'agit donc également de pallier à ces difficultés conjoncturelles en offrant la possibilité aux professionnels d'apporter une partie des fonds nécessaires au démarrage d'une nouvelle/autre société, tout en leur accordant un droit de regard sur l'activité par l'intermédiaire des droits de vote. Par rapport à un financement bancaire, l'apport en capital d'un confrère offre une plus grande souplesse à la société, en tant que ce dernier peut décaler la rémunération de ses parts sociales dans le temps alors qu'un emprunt doit être remboursé à échéance fixe et régulière. De manière classique, le professionnel poursuit certes des finalités économiques, mais qui auront des perspectives de rentabilité à plus long terme qu'un opérateur financier, mais également confraternel, dans une logique de parrainage.

### • **Accroître l'influence des sociétés françaises sur la scène européenne**

Les aménagements proposés présentent des avantages à la fois économiques (investissements, création sociétés et emplois) et en termes d'influence des entreprises françaises. Ils permettront en effet de faciliter la constitution de réseaux transeuropéens par la création d'établissements secondaires sous forme de filiales et une plus grande souplesse à l'exportation. Ces structures à fondation nationale

pourraient alors concurrencer les actuels groupes européens par une croissance externe et ainsi augmenter leur volume d'activité.

Compte tenu des chiffres de répartition de cette forme sociétale au sein des professions libérales, l'impact économique de l'allègement des restrictions sur la détention du capital des SEL sera limité même s'il est a priori difficilement mesurable. Il devrait néanmoins se traduire par le développement des cabinets, en particulier à l'export, et donc par une augmentation du chiffre d'affaires et des créations d'emplois mais également par la facilitation des regroupements de cabinets.

### 3. Impact sur l'ordre juridique interne/communautaire

La Commission Européenne, confortée par la jurisprudence de la CJUE, se montre particulièrement attentive aux conditions permettant de renforcer la concurrence dans le secteur des services, à éliminer les restrictions injustifiées à l'accès aux services professionnels et à leur exercice, notamment en ce qui concerne la structure d'actionnariat et le levée des restrictions pesant sur les entreprises. Les mesures proposées vont dans le sens des attentes de la Commission et préviennent le risque d'un contentieux devant la Cour de Justice.

## **V- Présentation des consultations menées**

### Consultations :

- Interministériel : Chancellerie, Ministère de la santé, Ministère de la culture (architectes), Ministère des finances et des comptes publics (Experts comptables), Ministère de l'agriculture (vétérinaires), Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (géomètres experts).
- Parties prenantes : Les instances ordinales des différentes professions libérales concernées

### Communication :

- Apporter les moyens supplémentaires de développement aux professions libérales par l'apport de capitaux.
- Rapprochement possible sous une forme sociétale des diverses professions judiciaires ou juridiques ainsi que des experts comptables ;
- Vigilance et contrôle accrus des ordres professionnels en matière déontologique

## **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

--

## CHAPITRE III – AUTRES ACTIVITÉS RÉGLEMENTÉES

*Article 16: Suppression des exigences de carte professionnelle pour l'activité de guide conférencier*

### **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

#### **État des lieux**

Les personnes qui souhaitent effectuer des visites commentées dans les musées de France et les monuments historiques pour le compte d'un opérateur de voyages et de séjours doivent être titulaires de la carte professionnelle de guide-conférencier. Sa délivrance repose sur la possession de qualifications professionnelles (article L 221-1 et R. 221- 1 et suivants du code du tourisme).

Depuis le 31 mars 2013, la carte professionnelle est octroyée, sur leur demande, aux titulaires d'une licence professionnelle de guide-conférencier ou d'un diplôme national de master intégrant 3 unités d'enseignement particulièrement adaptées à la profession (arrêté du 9 novembre 2011 relatif aux compétences requises en vue de la délivrance de la carte professionnelle de guide-conférencier). La détention de la carte donne à son titulaire la gratuité du droit d'entrée dans les musées nationaux et monuments historiques.

#### **Enjeux**

Il convient de relever qu'une réglementation encadrant l'accès et l'exercice de professions réglementées est notamment justifiée par la nécessité de garantir la compétence des professionnels ou la protection des consommateurs.

### **II- Description des objectifs poursuivis**

Il est proposé la suppression du dispositif de carte professionnelle au profit d'un simple régime déclaratif.

### **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

#### **Le choix de la voie législative**

Les règles encadrant le dispositif de carte professionnelle pour les guides-conférenciers étant de niveau législatif, il est nécessaire de recourir à la loi pour supprimer cette exigence. Il est proposé dans le cadre d'une délégation du Parlement d'autoriser le Gouvernement à agir par voie d'ordonnance dans le domaine des professions du tourisme.

La préparation de l'ordonnance permettra de conduire les consultations nécessaires au niveau interministériel (notamment entre le ministère de l'économie, le ministère chargé de la culture et ministère chargé de l'enseignement) ainsi qu'avec les associations professionnelles de guides-conférenciers, en travaillant en parallèle, dès à présent, sur les mesures d'application au niveau des décrets, de manière à concevoir une réforme d'ensemble

#### **Caractéristiques du dispositif retenu**

##### **1° Délégation législative**

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi pour :

1° adapter les dispositions du code du tourisme afin d'alléger et de simplifier les conditions d'accès et d'exercice relatives à l'activité de guides-conférenciers qui conduisent des visites dans les musées et les monuments historiques dans le cadre de prestations avec les opérateurs de voyages et de séjours, et prévoyant également un régime de sanctions adaptées en cas d'exercice illégal de l'activité ;

##### **2° Texte de l'ordonnance**

« 1° L'article L. 221-1 du code du tourisme code du tourisme est remplacé par les dispositions suivantes:

« Article L. 221-1 « I. Pour la conduite de visites commentées dans les musées et les monuments historiques, les personnes physiques ou morales immatriculées au registre mentionné au I de [l'article L. 211-18](#), ne peuvent utiliser que les services de personnes qualifiées déclarées. Cette déclaration donne lieu à inscription sur un registre national des guides-conférencier. Les conditions de qualification des personnes et les conditions d'inscription et de gestion du registre sont précisées par décret en Conseil d'Etat.

*Les musées et les monuments historiques mentionnés à l'alinéa précédent sont les musées de France définis au titre IV du livre IV du code du patrimoine et les monuments historiques définis au titre II du livre VI du même code ».*

« II. Les guides-conférenciers établis en dehors de l'Union européenne et de l'Espace économique européen souhaitant effectuer des visites commentées en France dans les musées et les monuments historiques sont tenus de s'inscrire sur le registre prévu au premier alinéa de l'article L221-1 du code du tourisme. Les conditions de qualification des personnes et les conditions d'inscription et de gestion du registre sont précisées par décret en Conseil d'Etat.

*Les voyagistes et les tour-opérateurs établis en dehors de l'Union européenne et de l'Espace économique européen sont également tenus d'utiliser les seuls services des personnes qualifiées inscrites sur le registre mentionné à l'alinéa précédent pour la conduite de visites commentées dans les musées et les monuments historiques au bénéfice de leur clientèle. Les conditions de qualification des personnes et les conditions d'inscription et de gestion du registre sont précisées par décret en Conseil d'Etat.».*

A ce stade, il s'agit d'un projet qui pourra être complété, le cas échéant sur plusieurs points techniques en fonction de la concertation interministérielle (précisions sur le cadre d'exercice de la LPS et de liberté d'établissement pour des ressortissants d'autres pays de l'Union européenne via l'inscription sur le registre prévu ; désignation du gestionnaire du registre qui pourrait être Atout France ; régime des sanctions avec un pouvoir de contrôle pouvant être confié à la DGCCRF).

#### **a. IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

Une simplification de ces règles présente des avantages macro-économiques importants en matière d'augmentation de la compétitivité. En effet, il s'agit d'une réduction des barrières réglementaires pouvant ainsi conduire à une plus grande concurrence et, ainsi, renforcer les incitations au développement de l'innovation. Parallèlement, la simplification contribue à l'amélioration de la situation de l'emploi, puisque la réduction des barrières peut faciliter l'accès des jeunes au marché de l'emploi et permettre une mobilité plus forte des professionnels.

L'activité de guide-conférencier est une profession où les barrières à l'entrée empêchent le potentiel d'emploi de se réaliser. Une première cause est la formation, avec des conditions de diplômes qui peuvent se révéler inadaptées, aussi bien en volume d'offre éducative qu'en adéquation avec les nécessités d'exercice de la profession. Les formations universitaires de guide-conférencier, à savoir les licences ou les masters spécialisés (de type « tourisme et valorisation du patrimoine »), forment environ 200 à 300 étudiants par an. Ce vivier de compétences apparaît assez limité à l'heure où la profession de guide-conférencier se diversifie. Il est donc nécessaire de permettre à un nombre plus important de diplômés de l'enseignement supérieur d'entrer dans la profession.

Cette adaptation législative permettra de réaliser des économies pour les autorités compétentes comme pour les professionnels. Pour ces derniers, cette transformation est surtout facteur d'accélération de la vie économique puisqu'elle permet un démarrage de l'activité ou du projet plus rapide, dès le dépôt de la déclaration, et ce sans attendre la délivrance éventuelle d'une autorisation d'exercer. Ce gain peut être apprécié par le chiffre d'affaires anticipé perçu grâce à la réduction de ces délais.



La modernisation du cadre réglementaire aura un effet immédiat pour les entrepreneurs qui ne possèdent pas les qualifications professionnelles actuellement exigées, qui pourront ainsi démarrer leur activité.

#### **V- Présentation des consultations menées**

Les propositions de réforme, qui viennent d'être présentées, ont fait l'objet d'une concertation du ministère chargé de l'économie avec le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche ainsi qu'avec le ministère de la culture et de la communication. Les associations de guides-conférenciers seront également consultées sur les aménagements législatifs et réglementaires du code du tourisme, qui sont proposés.

#### **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

##### **Application en Outre-mer**

Concernant la profession de guide-conférencier, le code du tourisme est applicable de plein droit dans les DOM et à SPM.

S'agissant des guides-conférenciers, une mesure d'extension aux COM ne semble pas se justifier

--

## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État des lieux**

La profession de courtier en vins et spiritueux, dits "de campagne", consiste, dans les régions de production, et moyennant une rémunération de courtage, à mettre en rapport les producteurs ou vendeurs de vins, spiritueux et dérivés, avec les négociants.

Les textes applicables sont la loi n°49-1652 du 31 décembre 1949 réglementant la profession de courtiers en vins dits " courtiers de campagne ", le décret n° 2007-222 du 19 février 2007 relatif à l'exercice de la profession de courtier en vins et spiritueux et le décret n°51-372 du 27 mars 1951 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi n° 49-1652 du 31 décembre 1949 réglementant la profession de courtiers en vins dits "courtiers de campagne".

L'accès et l'exercice de cette activité sont subordonnés à la possession d'une carte professionnelle dont la délivrance repose notamment sur des conditions de connaissance et d'expérience professionnelle. Le candidat doit en effet justifier avoir accompli un stage chez un courtier en vins (6 mois, porte sur les différents aspects de l'exercice de la profession de courtier en vins et spiritueux notamment les notions générales relatives à la filière vini-viticole et d'appréhender les accords interprofessionnels en vigueur dans la région où le stage est effectué) et se soumettre à un examen devant un jury constitué auprès de la chambre de commerce et d'industrie de région.

### **Enjeux**

Une réglementation encadrant l'accès et l'exercice de professions réglementées est notamment justifiée par la nécessité de garantir la compétence des professionnels ou la protection des consommateurs. Or pour les courtiers en vin, les raisons d'intérêt général justifiant les restrictions à la liberté d'entreprendre n'apparaissent pas évidentes, ce qui semble contraindre inutilement l'activité économique.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

Il est proposé la suppression du dispositif de carte professionnelle pour ne conserver que les exigences d'incompatibilité professionnelle.

## **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

### **Le choix de la voie législative**

Les règles encadrant le dispositif de carte professionnelle pour les courtiers en vin étant de niveau législatif, il est nécessaire de recourir à la loi pour supprimer cette exigence.

### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi pour :

(...)

2° adapter les dispositions de la loi n° 49-1652 du 31 décembre 1949 réglementant la profession de courtiers en vins dits « courtiers de campagne » afin d'alléger et simplifier les conditions d'accès et d'exercice de la profession de courtier en vins et spiritueux ;

Projet de texte de l'ordonnance :

La loi n° 49-1652 du 31 décembre 1949 réglementant la profession de courtiers en vins dits « courtiers de campagne » est ainsi modifiée :

a) L'article 2 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Peuvent seules exercer la profession de courtier en vins les personnes remplissant les conditions suivantes :

- Ne pas être frappé d'une peine d'interdiction, suivant les modalités prévues par l'article 131-27 du code pénal, d'exercer une profession commerciale ou industrielle, de diriger, d'administrer, de gérer ou de contrôler à un titre quelconque, directement ou indirectement, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, une entreprise commerciale ou industrielle ou une société commerciale, d'une mesure de faillite personnelle ou d'une autre interdiction visée aux articles L. 653-1 et suivants du code de commerce ;

- N'exercer aucune des activités qui seront déclarées incompatibles avec la profession de courtier en vin par un décret ;

- Ne faire aucun achat ou vente de vin à leur compte, sauf l'achat pour leurs besoins familiaux ou la vente de vins provenant de leurs propriétés ;

Les dispositions du paragraphe 3° du présent article ne sont pas applicables aux courtiers exerçant leur activité sur le territoire de la région de Cognac délimitée par le décret du 1er mai 1909 et les textes subséquents.

Pour s'établir en France, un professionnel ressortissant d'un Etat membre de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen doit satisfaire aux conditions prévues au présent article. »

b) Les articles 3, 6 et 7 sont abrogés.

c) L'article 4 est remplacé par les dispositions suivantes :

« Le fait de méconnaître les prescriptions de la présente loi est puni d'une amende de 1 500 Euros et de la confiscation du courtage. »

#### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

Une simplification de ces règles présente des avantages macro-économiques importants en matière d'augmentation de la compétitivité. En effet, il s'agit d'une réduction des barrières réglementaires pouvant ainsi conduire à une plus grande concurrence et, ainsi, renforcer les incitations au développement de l'innovation. Parallèlement, la simplification contribue à l'amélioration de la situation de l'emploi, puisque la réduction des barrières peut faciliter l'accès des jeunes au marché de l'emploi et permettre une mobilité plus forte des professionnels.

Cette adaptation législative permettra de réaliser des économies pour les autorités compétentes comme pour les professionnels. Pour ces derniers, cette transformation est surtout facteur d'accélération de la vie économique puisqu'elle permet un démarrage de l'activité ou du projet plus rapide, dès le dépôt de la déclaration, et ce sans attendre la délivrance éventuelle d'une autorisation d'exercer. Ce gain peut être apprécié par le chiffre d'affaires anticipé perçu grâce à la réduction de ces délais.

D'autres bénéfices résultent de ce que l'activité parviendra plus tôt à son régime de profitabilité, mais également de la possibilité de lever les incertitudes sur l'obtention finale de l'autorisation, donc sur un éventuel blocage du projet. Par ailleurs, ce supplément d'activité économique se traduira par des investissements et des dépenses qui peuvent avoir, au niveau de la collectivité, un effet d'entraînement favorable (anticipation de croissance du PIB et d'emploi) et un effet positif sur la trésorerie de l'Etat ou des collectivités territoriales (perception anticipées de taxes).

La modernisation du cadre réglementaire aura un effet immédiat pour les entrepreneurs qui ne possèdent pas les qualifications professionnelles actuellement exigées, qui pourront ainsi démarrer leur activité.

#### **V- Présentation des consultations menées**

Consultation de la Fédération nationale des courtiers en vins et spiritueux par le ministère de l'agriculture, en lien informel (échanges téléphoniques, message électroniques) avec le ministère de l'économie

**VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

Cette mesure nécessitera, en plus d'une modification législative, la mise en œuvre de décrets d'application.

--

## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État des lieux**

Aux termes des articles L 211-1 et R. 211-41 et suivants du code du tourisme, l'accès et l'exercice de l'activité de vente de voyages et de séjours sont subordonnés à la possession, par la personne physique ou le représentant de la personne morale, soit :

- de conditions d'aptitude professionnelle reposant sur la réalisation d'un stage « *en relation avec les activités mentionnées à l'article L. 211-1, effectué auprès d'un centre de formation, qui ne peut être inférieure à quatre mois* » ;
- d'une expérience professionnelle « *d'une durée minimale d'un an dans des domaines en rapport avec les opérations mentionnées au I de l'article L. 211-1 ou avec des prestations d'hébergement touristique ou de transport touristique* » ;
- d'un « *diplôme, titre ou certificat figurant sur une liste fixée par arrêté* ».

### **Enjeux**

Il convient de relever qu'une réglementation encadrant l'accès et l'exercice de professions réglementées est notamment justifiée par la nécessité de garantir la compétence des professionnels ou la protection des consommateurs, mais qu'elle a nécessairement un effet restrictif sur la liberté d'entreprendre et la liberté du commerce et de l'industrie.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

Il est proposé la suppression des exigences de qualifications professionnelles pour l'accès et l'exercice de l'activité d'agent de voyages.

## **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

### **Le choix de la voie législative**

Les exigences de qualifications professionnelles relatives à l'activité d'agent de voyages étant de niveau législatif, il est nécessaire de recourir à la loi pour alléger ce dispositif.

### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi pour :

(...)

3° adapter les dispositions du code du tourisme afin d'alléger et de simplifier les conditions d'accès et d'exercice des activités d'agent de voyage et d'opérateur de la vente de voyage et de séjours ;

## **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

Il est nécessaire de relever qu'une simplification de ces règles présente des avantages macro-économiques importants en matière d'augmentation de la compétitivité. En effet, il s'agit d'une réduction des barrières réglementaires pouvant ainsi conduire à une plus grande concurrence et, ainsi, renforcer les incitations au développement de l'innovation. Parallèlement, la simplification contribue à l'amélioration de la situation de l'emploi, puisque la réduction des barrières peut faciliter l'accès des jeunes au marché de l'emploi et permettre une mobilité plus forte des professionnels.

La profession en question est une profession où les barrières à l'entrée empêchent le potentiel d'emploi de se réaliser. Une première cause est la formation, avec des conditions de diplômes qui peuvent se révéler inadaptées, aussi bien en volume d'offre éducative qu'en adéquation avec les nécessités d'exercice de la profession. La modernisation des cadres réglementaires aura un effet immédiat sur les entrepreneurs pour lesquels la possession de qualifications professionnelles fait défaut, et qui pourront ainsi démarrer leur activité.

## **V- Présentation des consultations menées**

Les organisations professionnelles du secteur (Syndicat nationale des agences de voyages - SNAV et Syndicat des Entreprises du Tour Operating - SETO) ont été informées de ces mesures de simplification envisagées. Elles seront plus largement consultées dans le cadre de la préparation de l'ordonnance. A ce stade, leur position est réservée, mais sans que l'on puisse parler d'une opposition foncière à la réforme.

Par ailleurs, Atout France, qui comprend en son sein la Commission d'immatriculation des opérateurs de voyages et de séjours chargée notamment de vérifier les conditions d'aptitude professionnelle dans le cadre des demandes d'immatriculation, a fait part de sa position favorable à l'égard d'une suppression de ces qualifications professionnelles.

#### **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

Cette mesure nécessitera, en plus d'une modification législative, la mise en œuvre de décrets d'application.

#### **Application des mesure en Outre-mer**

Concernant la profession d'agent de voyage ou d'opérateur de la vente de voyages et de séjours, le code du tourisme est applicable de plein droit dans les DOM et à SPM. Une mesure d'extension aux COM ne semble pas se justifier.

--

## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État des lieux**

L'article 13 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture limite la participation des personnes morales autres que les sociétés d'architecture à 25 % du capital des sociétés d'architecture. Aux termes de la loi sur l'architecture précitée, seules sont reconnues comme sociétés d'architecture, les sociétés inscrites au tableau de l'ordre des architectes. En conséquence, les personnes morales exerçant la profession d'architecte et établies dans un autre Etat membre de l'Union européenne ne peuvent participer au capital des sociétés d'architecture nationales que dans ce plafond de 25 %. Ce faisant, ces dispositions sont susceptibles de priver les sociétés nationales d'apports de capitaux extérieurs et de restreindre les capacités de croissance externe de l'entreprise.

### **Enjeux**

Les personnes morales exerçant la profession d'architecte, à la différence des professionnels personnes physiques établis dans un autre Etat membre de l'Union européenne, ne peuvent participer au capital des sociétés d'architecture nationales au-delà du plafond de 25 %, ni créer de succursales sur le territoire.

Au niveau économique, le chiffre d'affaires du secteur des activités d'architecture s'élève à près de 6,5 milliards d'euros et on compte 28 714 entreprises d'architecture, employant 35 740 salariés, selon les données publiées par l'Insee.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

L'objectif est d'assouplir les règles d'actionnariat pour les activités d'architecte en permettant aux personnes morales exerçant l'activité d'architecte et détenues majoritairement par des architectes d'accéder plus largement au capital des sociétés d'architecture, notamment par la voie de filiale. Cette mesure vise également à permettre la création de succursales pour les sociétés établies dans un Etat membre de l'UE, dès lors que la société-mère respecte les conditions de détention de capital fixées à l'article 13 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture.

## **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

### **Le choix de la voie législative**

Du fait de l'encadrement législatif de la profession, l'assouplissement des règles d'actionnariat pour les architectes nécessite la révision des dispositions de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture.

### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi pour :

(...)

4° adapter les dispositions de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture afin de faciliter les créations de sociétés d'architecture, y compris d'établissements secondaires, par des personnes exerçant légalement cette profession en France ou dans l'Union européenne et espace économique européen et de sécuriser les conditions d'exercice de la profession.

#### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

Ces contraintes limitent le nombre de participations dont peuvent bénéficier les sociétés d'architecture et contraignent le développement économique de ces sociétés. Il s'agit de lever ces contraintes en préservant l'indépendance de l'exercice de la profession et les raisons d'intérêt général de sécurité publique des constructions et de protection du consommateur. L'exercice indépendant de la profession s'entend notamment au regard des critères rappelés par la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (Aff. C531/06 16 mai 2009 Commission c/ Italie ; Aff-C171/07 19 mai 2009 Chambre des pharmaciens du Land de la Sarre). La levée de telles barrières, qui conduisent actuellement à limiter l'emploi, la croissance des entreprises et la disponibilité du service dans leurs domaines respectifs, permettra aux entreprises qui le souhaitent de constituer des réseaux de professionnels. Ces modifications présentent des avantages à la fois économiques (investissements, création sociétés et emplois) et en termes d'accès aux prestations de service des professionnels visés.

De véritables établissements secondaires pourront être constitués en vue de proposer, dans des conditions de proximité renforcées, un service d'une meilleure qualité.

#### **V- Présentation des consultations menées**

Conseil national de l'ordre des architectes (CNOA)

#### **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

Ces dispositions sont applicables aux départements d'outre-mer (article 44 de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture).

--



**I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

**État des lieux**

L'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (ARAF) « concourt au suivi et au bon fonctionnement, dans ses dimensions techniques, économiques et financières, du système de transport ferroviaire national, notamment du service public et des activités concurrentielles, au bénéfice des usagers et clients des services de transport ferroviaire ». Ses missions, son organisation et ses pouvoirs sont définis au titre III du livre Ier de la deuxième partie du code des transports, consacrée aux transports ferroviaires et guidés.

Elle assure une mission générale d'observation des conditions d'accès au réseau ferroviaire et s'assure de la cohérence des dispositions économiques, contractuelles et techniques mises en œuvre par les gestionnaires d'infrastructure et les entreprises ferroviaires avec leurs contraintes propres :

1. Elle émet des avis sur les dispositions régissant le fonctionnement du secteur ferroviaire ainsi que sur le Document de Référence du Réseau (DRR) établi par RFF. Elle émet un avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure (les péages) liées à l'utilisation du réseau ferré national. Son avis peut enfin être sollicité sur les décisions de l'Établissement public de sécurité ferroviaire.
2. Elle est chargée du règlement des différends qui peuvent apparaître à l'occasion de l'exercice du droit d'accès au réseau et aux prestations associées, notamment entre les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructure.
3. L'ARAF peut instruire des plaintes en cas de manquements aux règles d'accès au réseau, mener des enquêtes et infliger des sanctions<sup>40</sup>.
4. Enfin, elle se prononce sur l'impact économique des services ferroviaires d'initiative privée effectués en cabotage sur les services publics organisés par les Autorité Organisatrices de Transports (AOT). C'est sur la base de cette analyse que les AOT peuvent limiter ou interdire le service privé.

Le collège de l'ARAF comprend sept membres dont un président et deux vice-présidents. Les compétences suivantes sont représentées en son sein :

- Compétence économique ;
- Compétence juridique ;
- Compétence technique dans le domaine ferroviaire ou expertise en matière de concurrence.

**Enjeux**

Le présent projet de loi entend confier trois missions complémentaires à l'ARAF dans le domaine des transports terrestres :

- Analyser de l'impact des services interurbains réguliers de transport public routier de personnes et proposer des mesures d'interdiction ou de limitation de ces services auprès des AOT ;
- Rendre un avis sur les contrats de plan autoroutier afin d'assister l'État dans le cadre de ses négociations avec les sociétés concessionnaires d'autoroute ;

---

<sup>40</sup> Une commission des sanctions sera d'ailleurs instituée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015.

- Réguler le marché des travaux dits « compensés », sur le réseau autoroutier en raison de la position de monopole des sociétés concessionnaires<sup>41</sup>.

L'enjeu de cette mesure est donc d'adapter l'ARAF à ses nouvelles missions : nom, collège, pouvoirs, enquêtes etc.

Par ailleurs, il s'agit d'un premier pas vers la création d'une autorité multimodale des transports qui contribuerait à l'unification croissante de l'action publique en matière de transports. Cette évolution est cohérente avec des réseaux de transports de plus en plus multimodaux, avec des acteurs toujours plus intégrés.

Elle a été appelée de ses vœux par l'Autorité de la concurrence dans ses avis n° 14-A-05 du 27 février 2014 *relatif au fonctionnement concurrentiel du marché du transport interrégional régulier par autocar* et n° 14-A-13 du 17 septembre 2014 *sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires*.

### **Justification de l'intervention**

Les justifications de l'intervention sont très directement liées à la nécessité de moderniser le cadre juridique de la régulation des autoroutes, ainsi que celui du transport de personnes par autocar (voir les études d'impact relatives à ces deux mesures s'agissant de leurs justifications spécifiques).

### **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

#### **Le choix de la voie législative**

La décision de confier de nouvelles missions à une autorité administrative indépendante, ainsi que de la doter de nouveaux pouvoirs est de niveau législatif.

#### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Les caractéristiques du dispositif retenu sont les suivantes :

- ⇒ Modification de l'intitulé de l'autorité, qui devient l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) ;
- ⇒ Modification des règles définissant la composition du collège de l'autorité ;
- ⇒ Extension de la compétence sectorielle de l'Autorité, au-delà du seul secteur ferroviaire, aux domaines : i) autoroutier (péages, marchés des SCA) ii) du transport régulier routier de personnes ;
- ⇒ Octroi à l'Autorité d'une compétence consultative en matière de négociation des contrats de plan ayant une incidence sur la hausse des tarifs de péages ;
- ⇒ Extension des compétences d'enquête, de contrôle et d'intervention de l'Autorité (marchés des SCA, transport régulier routier de personnes).

Toutefois, le dispositif de règlement des différends et la possibilité de prononcer des sanctions administratives resteront spécifiques au secteur ferroviaire.

### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

#### **1) Impact pour les particuliers et les entreprises**

En ce qui concerne l'impact de cette mesure sur les particuliers et les entreprises, il convient de se référer aux études d'impact relatives aux mesures concernant respectivement la gouvernance des péages autoroutiers et la régulation des marchés sur le réseau autoroutier, et l'ouverture à l'initiative privée du transport public routier non urbain de personnes.

#### **2) Impact pour les administrations**

L'évaluation de la charge de travail induite pour l'ARAF par ses nouvelles missions permet d'indiquer qu'en tout état de cause, un recrutement à hauteur de dix « équivalents temps plein » de catégorie A, pour chacun des deux secteurs considérés (autocars et autoroutes) serait un maximum.

<sup>41</sup> Monopole de droit résultant du droit exclusif qui leur est confié par l'État via le contrat de délégation.

### **3) Impact sur l'ordre juridique interne/communautaire**

Modification du code des transports.

Cette mesure ne soulève pas de difficultés sous l'angle de sa compatibilité avec l'ordre juridique de l'Union européenne.

#### **V- Présentation des consultations menées**

##### **1) Consultation obligatoires**

Aucune consultation obligatoire n'a été recensée.

##### **2) Consultation facultatives menées**

Il a été procédé formellement aux consultations suivantes :

- Haut Comité de la Qualité de Service dans les Transports (HCQST) ;
- Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART) ;
- Association des Régions de France (ARF) ;
- Assemblée des Départements de France (ADF) ;
- Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (ARAF).

#### **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

Il est prévu une entrée en vigueur différée au 1er juillet 2015. Les dispositions réglementaires propres à chacun de ses nouvelles missions sont détaillées dans les études d'impact correspondant (autocars et autoroutes).

Par ailleurs, une réflexion globale devra être menée pour calibrer les dispositifs de financement nécessaires (taxes, redevances ou combinaisons des deux) dans le cadre du projet PLF(R).

--

## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État des lieux**

#### **1) Le cadre réglementaire et législatif**

##### *a) Autocars et autobus*

La directive 97/27/CE<sup>42</sup>, définit les autocars et les autobus comme des véhicules de catégorie M2 ou M3 (plus de huit places assises, outre le conducteur<sup>43</sup>) conçus et construits pour transporter des passagers assis ou des passagers assis et debout. La directive définit 5 classes d'autocars et d'autobus (I, II, III, A et B) en fonction de leur capacité et de la possibilité ou non de transporter des personnes debout.

Le code de la route précise que les autocars sont une catégorie particulière autobus<sup>44</sup> : ceux répondant à des caractéristiques définies par arrêté du ministre chargé des transports, affectés au transport de personnes sur de longues distances et permettant le transport des occupants du véhicule principalement en places assises. Toutefois, l'arrêté du 2 juillet 1982 relatif aux transports en commun de personnes, à son article 2, adopte une approche légèrement différente en réservant la dénomination d'autobus au transport urbain :

- les « autobus » sont des véhicules à moteur conçus et aménagés pour être exploités principalement en agglomération. Ils sont équipés de sièges et comportent des espaces destinés à des passagers debout. Ils sont agencés pour permettre les déplacements des passagers correspondant à des arrêts fréquents. Au sens des textes européens, ces véhicules sont dits « de classe I » ;
- les « autocars » sont des véhicules à moteur conçus et aménagés pour le transport en commun de personnes principalement assises. Au sens des textes européens, ces véhicules sont « de classe III », ou « de classe II » lorsqu'ils disposent de places destinées à des passagers debout.

Cet arrêté définit également les autobus et autocars dits « de faible capacité » qui sont ceux qui comprennent entre 8 et 22 places (conducteur non compris) et qui correspondent respectivement aux classes communautaires A et B.

##### *b) Les services réguliers routiers*

La loi d'orientation des transports intérieurs<sup>45</sup>, désormais codifiée au sein du code des transports, dispose que les services de transport sont organisés par les pouvoirs publics. Ce n'est que par exception, sur des périmètres de services bien définis, que l'initiative privée est autorisée.

S'agissant des services réguliers, qui désignent des services de transport collectif, offerts à la place, et dont le ou les itinéraires, les points d'arrêt, les fréquences, les horaires et les tarifs sont fixés et publiés

<sup>42</sup> Directive 97/27/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juillet 1997 concernant les masses et dimensions de certaines catégories de véhicules à moteur et de leurs remorques, et modifiant la directive 70/156/CEE – 2.1.2 de l'annexe 1.

<sup>43</sup> Les catégories de véhicules sont définies au niveau international. Elles sont reprises au niveau communautaire (Directive 2007/46/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 septembre 2007 établissant un cadre pour la réception des véhicules à moteur, de leurs remorques et des systèmes, des composants et des entités techniques destinés à ces véhicules, qui abroge et remplace la directive 70/156/CEE) et nationale (article R. 311-1 du code de la route).

<sup>44</sup> L'article R. 311-1 du code de la route précise que les autobus sont des véhicules de transport en commun qui, par leur construction et leur aménagement, sont affectés au transport en commun de personnes et de leurs bagages.

<sup>45</sup> Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

à l'avance<sup>46</sup>, les articles L. 1221-1 et L. 1221-2 du code des transports établissent ainsi un monopole d'institution et d'organisation de l'État et des collectivités territoriales. Les services routiers sont plus spécifiquement décrits en divers endroits du code et par un décret non codifié :

- L'article L. 1231-1 établit le monopole des communes, de leurs groupements ou des syndicats mixtes de transport, dans le périmètre urbain ;
- En dehors de ce périmètre, l'article L. 3111-1 établit un monopole de premier rang au profit des départements ;
- L'article L. 3111-2 précise que les lignes dites « d'intérêt régional » sont du ressort de la région (TER routiers) ;
- L'article L. 3111-3 précise également que les lignes dites « d'intérêt régional » sont du ressort de l'État ;
- Le décret n° 85-89<sup>47</sup> regroupe les dispositions réglementaires relatives à l'organisation et l'accès au marché du transport routier de personnes (à l'exception du transport public particulier – taxis, VTC).

En première approche, les services interrégionaux sont de la compétence du ministère des transports, les services interdépartementaux à l'intérieur d'une région de la compétence de cette région, les autres services interurbains de la compétence du département et les services urbains du ressort des communes. L'autorité responsable d'un service est dénommée Autorité Organisatrice de Transport (AOT). Toutefois, certaines particularités viennent nuancer cette première approche :

- En Ile-de-France, l'article L. 3111-14 rappelle que tous les services réguliers, y compris les services urbains et infra-départementaux, sont organisés par un unique établissement public *sui generis*, le syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), qui regroupe les élus régionaux et départementaux mais pas les élus municipaux ;
- Les transports scolaires sont en tout état de cause de la compétence du département, et plus marginalement des autorités urbaines, comme le rappelle l'article L. 3111-7 ;
- L'article L. 2121-3 précise que les services routiers en substitution<sup>48</sup> des services ferroviaires sont de la compétence de la région, y compris en dehors de leur ressort<sup>49</sup> ; l'article 29 du décret n° 85-891 précité précise d'ailleurs que de tels services de substitution peuvent être d'intérêt régional même s'ils sont infra-départementaux<sup>50</sup> ;
- La jurisprudence du Conseil d'État<sup>51</sup> n'établit pas qu'une liaison interrégionale est nécessairement d'intérêt national et inversement n'exclut pas qu'une liaison infra-départementale ou infrarégionale puisse être d'intérêt national<sup>52</sup>. En revanche, en vertu de l'article 30 du décret n° 85-891 précité, l'inscription d'une liaison interdépartementale au plan régional des transports suffit à la qualifier d'intérêt régional.

Ces services sont concrètement exécutés, selon les modalités définies par AOT, par des entreprises de transport public de personnes, c'est-à-dire des entreprises disposant d'une

---

<sup>46</sup> Cette définition exclut donc les services à la demande, qui sont également des services publics, les services occasionnels, services libéralisés mais réglementés qui comprennent notamment les déplacements touristiques commandés par les tour-opérateurs, et les transports dits « privés » c'est-à-dire pour compte-propre.

Décret n° 85-891<sup>47</sup> *relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes.*

<sup>48</sup> Service temporaire mis en place en cas d'arrêt prolongé du service ferroviaire, pour cause de travaux sur le réseau par exemple.

<sup>49</sup> Concrètement, l'organisation est généralement déléguée à la SNCF.

<sup>50</sup> L'emploi du mot « peuvent » laisse toutefois sous-entendre que cela n'est pas systématique.

<sup>51</sup> Avis du 30 juin 1987.

<sup>52</sup> On peut toutefois noter que le cadre législatif et réglementaire ne permet pas expressément à deux régions de co-organiser une ligne routière interrégionale ni à deux départements de co-organiser une ligne routière interdépartementale.

licence de transport intérieure dont les conditions d'attribution sont fixées par le décret n° 85-891<sup>53</sup> précité.

Par ailleurs, conformément au règlement n° 1073/2009<sup>54</sup>, les transports internationaux peuvent être assurés par des autocaristes privés, à leur propre initiative et indépendamment de toute organisation des pouvoirs publics.

Cette libéralisation engagée en 1992, a été progressivement renforcée et étendue dans le cadre de la politique communautaire des transports<sup>55</sup>. En particulier, le chapitre V du règlement susmentionné a remis en cause le principe de non-intervention des acteurs privés en matière d'institution et d'organisation des services réguliers routiers nationaux : il a ouvert à l'initiative privée les services effectués « en cabotage ». En application de ce règlement, depuis le 9 décembre 2009, l'article L. 3421-2 du code des transports<sup>56</sup>, permet aux autocaristes disposant d'une licence communautaire de transporteur d'assurer des services intérieurs à l'occasion d'un trajet international. Cette possibilité est subordonnée à trois conditions :

1. Le transport national reste accessoire par rapport au transport international, ce qui se caractérise par :
  - a) L'intégration de la desserte au sein d'un trajet international : en particulier l'autorisation d'une desserte de cabotage est subordonnée à la détention d'une autorisation préalable pour le trajet au sein duquel elle est insérée,
  - b) La fixation de seuils maximaux en termes de chiffre d'affaire et de nombre de passagers (article 31-3 du décret n° 85-891 précité) ;
2. La desserte nationale ne compromet pas l'équilibre économique d'un contrat de service public de transport (routier ou ferroviaire) ;
3. La desserte est « d'intérêt national », dans un sens toutefois légèrement différent de celui utilisé pour définir la compétence de l'État en matière de transport routier : il s'agit<sup>57</sup> d'un service concernant au moins deux régions, c'est-à-dire d'une desserte interrégionale. Cette troisième condition n'est pas mentionnée par le règlement n° 1073/2009 ce qui pose la question de sa solidité juridique.

### *c) Les services réguliers ferroviaires*

---

<sup>53</sup> Titre Ier pris en application des articles L. 3111-1 à L. 3111-3.

<sup>54</sup> Règlement n° 1073/2009 du Parlement européen et du conseil du 21 octobre 2009 *établissant des règles communes pour l'accès au marché international des services de transport par autocar.*

<sup>55</sup> Règlement (CEE) n° 684/92 du Conseil du 16 mars 1992 *établissant des règles communes pour les transports internationaux de voyageurs effectués par autocars et autobus* ; règlement (CE) n° 12/98 du Conseil du 11 décembre 1997 *fixant les conditions de l'admission des transporteurs non-résidents aux transports nationaux de voyageurs par route dans un État membre* ; règlement CE n° 561/2006 du parlement européen et du conseil du 15 mars 2006 *relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route, modifiant les règlements (CEE) n° 3821/85 et (CE) n° 2135/98 du Conseil et abrogeant le règlement (CEE) n° 3820/85 du Conseil.*

<sup>56</sup> Anciennement article 29-1 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 précitée.

<sup>57</sup> 4° de l'article 31-1 du décret n° 85-891 précité.

Parallèlement aux transports routiers, les transports ferroviaires sur le réseau national<sup>58</sup> font l'objet d'une répartition des compétences différente :

- L'article L. 2121-1 dispose que l'État veille à l'organisation des services de transport ferroviaire de personnes d'intérêt national : concrètement, l'État organise ainsi les Trains d'Équilibre du Territoire (TET) et la SNCF organise, sous le contrôle de l'État, les services par TGV ;
- L'article L. 2121-3 dispose que la région organise notamment tous les services ferroviaires, à l'exception de ceux mentionnés ci-dessus<sup>59</sup> ; au contraire des services routiers (hors substitution), les régions disposent toutefois d'un cadre juridique leur permettant d'organiser des services ferroviaires interrégionaux (TER ferroviaires) ;
- L'article L. 2121-9 rappelle la compétence générale du STIF en matière d'organisation des transports collectifs en Ile-de-France.

Ces services sont nécessairement exécutés par la SNCF, le cas échéant selon les modalités définies par l'AOT, selon un processus encadré par la loi.

Comme pour le transport routier, le cadre communautaire<sup>60</sup> a libéralisé les transports ferroviaires internationaux de voyageurs avec possibilité de cabotage, c'est-à-dire de desserte nationale insérée dans un trajet international. Ainsi, depuis le 8 décembre 2009, l'article L. 2121-12<sup>61</sup>, au sein d'une section du code des transports intitulée « Services librement organisés », permet, aux entreprises ferroviaires d'assurer des liaisons intérieures. Les conditions d'accès<sup>62</sup> sont proches de celles prévues pour le cabotage routier :

- Le transport national reste accessoire par rapport au transport international ;
- La desserte nationale ne compromet pas l'équilibre économique d'un contrat de service public de transport (routier ou ferroviaire).

Ce régime est toutefois différent de celui applicable au cabotage routier : les liaisons infrarégionales sont permises, le professionnel n'est pas soumis à un dispositif d'autorisation administrative spécifique à la liaison nationale et l'analyse de l'impact économique est effectuée par une autorité administrative indépendante (ARAF), non par le ministère des transports<sup>63</sup>.

#### *d) Les gares routières de voyageurs*

---

<sup>58</sup> Donc à l'exception notable des services urbains.

<sup>59</sup> La région est donc également compétente pour les services ferroviaires infra-départementaux.

Directive 2007/58/CE<sup>60</sup> du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire.

<sup>61</sup> Article L. 2121-12.

<sup>62</sup> Précisées par le décret n° 2010-932 du 24 août 2010 relatif au transport ferroviaire de voyageurs.

<sup>63</sup> Lequel a également une compétence d'autorité organisatrice.

Les gares routières de voyageurs sont régies par un cadre réglementaire ancien défini par l'Ordonnance n° 45-2497 du 24 octobre 1945 sur les gares routières de voyageurs.

Si elles constituent une composante du service public en application de l'article L. 1211-4 du code des transports, aucune disposition ne vient préciser la répartition des compétences entre le secteur privé et le public, ni, dans le dernier cas désigner une autorité compétente.

Une étude de la FNTV, rapportée par l'Autorité de la concurrence, fait ainsi état d'une grande diversité de situations :

- autorités organisatrices urbaines ;
- départements ;
- SNCF ;
- association entre l'État, la SNCF et le département ;
- Divers types de sociétés (économie mixte ou privées) ;
- ...

Déjà en 1992, une étude du Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques (CERTU) soulignait les faiblesses du cadre en vigueur, en particulier ses faiblesses et ses imprécisions.

## **2) La situation du marché des services réguliers non urbains de transport de personnes**

### *1° La mobilité intérieure en 2013 (comptes des transports)*

La mobilité en France représente, en 2013, près de 990 milliards voyageurs-kilomètres (vg-km), soit une augmentation de 11% depuis 2000. 83% de cette mobilité est assurée par les véhicules particuliers<sup>64</sup>, le solde étant assuré par les transports collectifs.

Au sein des seuls transports collectifs (170 milliards vg-km), une part correspond à des services sur des distances manifestement inadaptées aux autocars. Il s'agit :

- Du transport collectif urbain<sup>65</sup> (23 milliards de voyageurs-kilomètres) ;
- Du transport scolaire routier (4,2 milliards vg-km) ;
- Du transport privé routier c'est-à-dire « pour compte propre » (1,6 milliards vg-km).

Le solde correspond à des services de portée plus proche de celle des autocars :

- Les TGV (54 milliards vg-km) ;
- Les services occasionnels routiers (25 milliards vg-km) qui correspondent à une offre assez différente des services réguliers<sup>66</sup> ;
- Les services d'Ile-de-France non urbains<sup>67</sup>, d'une longueur typique de 50 km et en tout état de cause inférieure à 150 km (17 milliards vg-km) ;
- Les transports aériens (14,5 milliards vg-km) ;

---

<sup>64</sup> Dont les véhicules de transport public particulier (taxi, VTC).

<sup>65</sup> Hors Transilien et RER.

<sup>66</sup> Article 32 du décret n° 85-891 précité : Les services occasionnels de transport public routier de personnes sont les services qui ne répondent pas à la définition des services réguliers et qui ont pour principale caractéristique de transporter des groupes constitués à l'initiative d'un donneur d'ordre ou du transporteur lui-même.

<sup>67</sup> Transilien et RER.

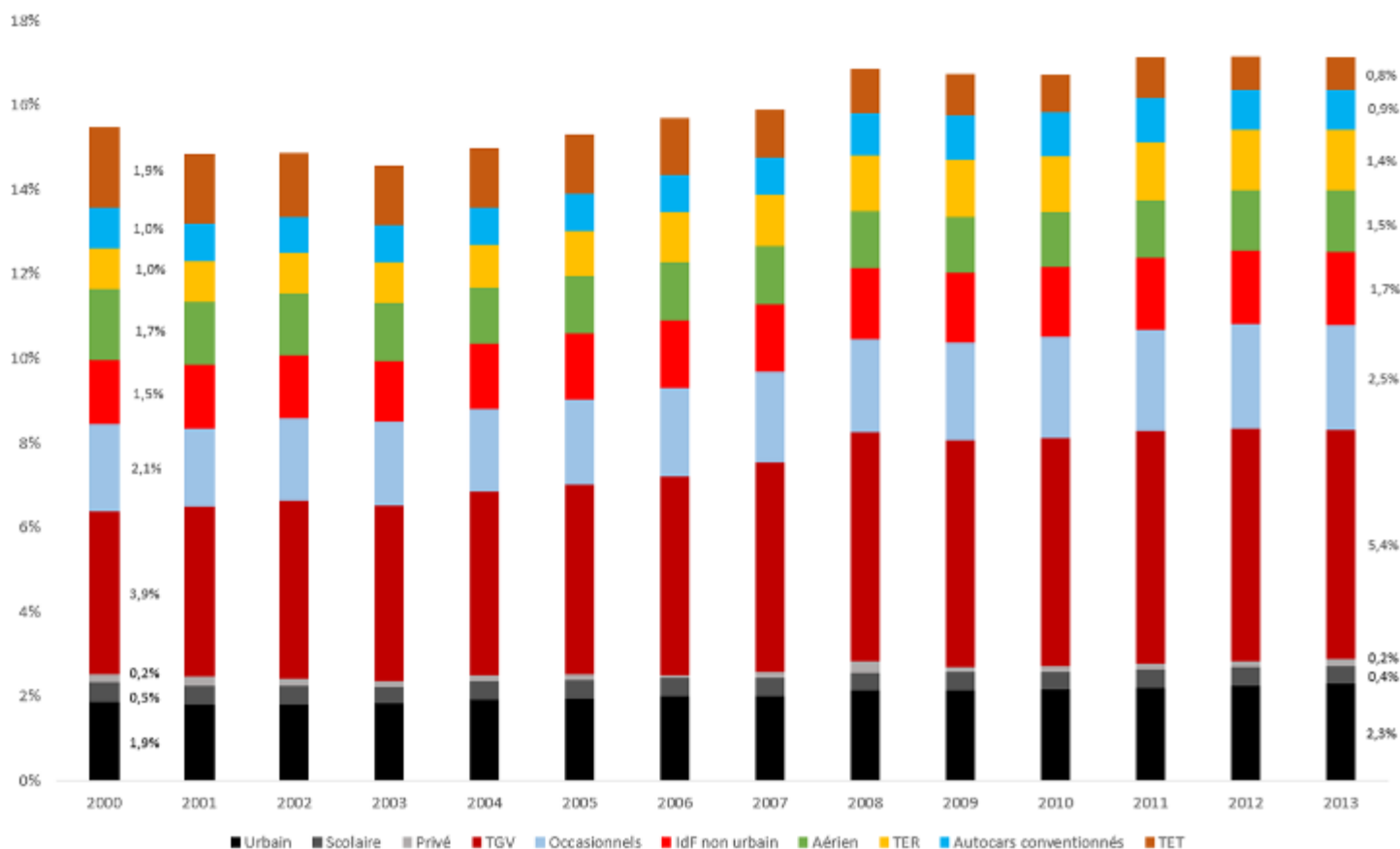


- Les TER (14 milliards vg-km) ;
- Les services publics par autocars hors Ile-de-France (9 milliards vg-km) ;
- Les TET (7,5 milliards vg-km).

Ainsi, la mobilité intérieure par transport collectif se décompose-elle de la manière suivante : 44% pour les services organisés par les AOT, 32% pour le TGV et 24% pour les services libéralisés (transport privé routier, services occasionnels routier et transport aérien). Le graphique ci-dessous détaille l'évolution des parts modales pour chacune des catégories de transport collectif.

**La mobilité via les services réguliers par autocar d'initiative privée, exécutés dans le cadre du cabotage international, n'est pas connue précisément ; elle est en tout état de cause très faible (inférieure à 0,05%<sup>68</sup>). Par ailleurs, il n'existe pas, à ce jour, de services intérieurs librement organisés dans le cadre cabotage ferroviaire.**

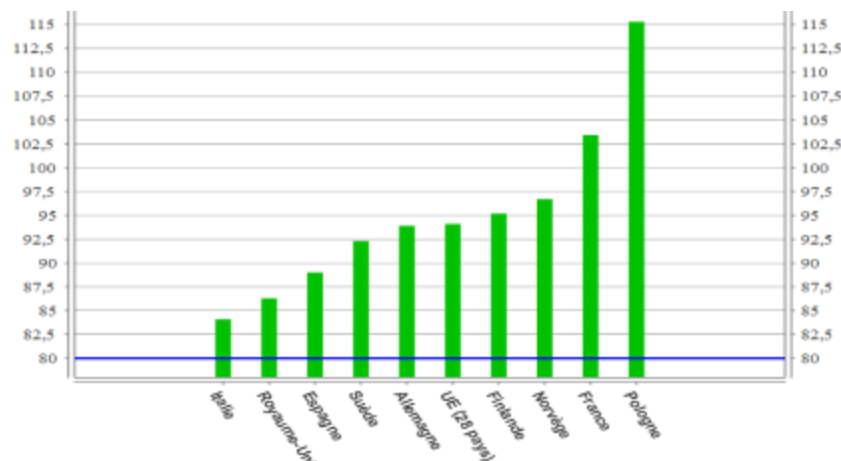
Parts modales des transports publics collectifs



## 2° Comparaisons internationales

<sup>68</sup> Au plus un million de voyageurs transportés en 2013 sur une distance typique de 500 kilomètres.

La France, si on la compare aux autres pays européens de grande superficie, se caractérise par une forte mobilité de la population par rapport à son PIB. En particulier, à l'exception de la France et de la Pologne, les seuls pays au-dessus de la moyenne européenne sont de petite taille.



Ratio mobilité sur PIB en 2012 (indice sans unité)<sup>69</sup>

Cette mobilité accrue s'accompagne d'un fort recours à la voiture individuelle, supérieure à la moyenne européenne, et significativement plus élevée qu'en Espagne ou en Italie qui disposent de services collectifs routiers très développés. On observe le même phénomène dans une moindre mesure concernant la Suède et la Pologne qui, de longue date, ont dérèglementé ces services.

	Train	Autocar, autobus	Voiture individuelle
Norvège	4,7%	5,6%	89,7%
Royaume-Uni	8,2%	5,8%	86,0%
Allemagne	9,0%	5,7%	85,4%
<b>France</b>	<b>9,5%</b>	<b>5,4%</b>	<b>85,1%</b>
Finlande	5,3%	9,8%	84,9%
Pologne	4,8%	10,7%	84,6%
Suède	9,1%	6,7%	84,3%
<i>Moyenne UE</i>	<i>7,4%</i>	<i>9,2%</i>	<i>83,3%</i>
Espagne	5,6%	13,7%	80,7%
Italie	6,1%	15,0%	78,9%

Parts modales en 2012 (transport urbain et interurbain)<sup>70</sup>

### 3° L'état du marché

<sup>69</sup> Source : [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/transport/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/transport/data/main_tables).

<sup>70</sup> Source : [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/transport/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/transport/data/main_tables).

L'accès au marché du transport par autocar est réservé aux entreprises de transports publics routiers disposant d'une licence de transport intérieur ou, s'agissant du transport international d'une licence communautaire. Comme précisé ci-dessus, ces entreprises peuvent :

1. Signer une convention avec un département, une région ou l'État afin d'assurer une ligne régulière à des horaires et selon un tarif fixés par les pouvoirs publics. Le service est généralement subventionné. Il existe ainsi en France 371 lignes d'autocars assurées par la SNCF et par des PME françaises<sup>71</sup>. Ces lignes représentent environ 0,9% de part modale.
2. Ouvrir, à leur propre initiative, une ligne internationale après avoir reçu l'autorisation, valable 5 ans, du pays du point de départ ou du point d'arrivée. Cette autorisation est accordée pour un service précis (itinéraire, point de départ et d'arrivée, arrêts et horaires). Elle est de droit, ne peut être refusée qu'à des conditions très restrictives<sup>72</sup> et est accordée au bout d'un délai de 4 mois<sup>73</sup>. Quatre acteurs sont présents en France sur ce segment :
  - a) Le service Megabus (groupe Stagecoach), caractérisé par des prix agressifs et un service *low-cost*, présent principalement sur l'axe Londres – Boulogne sur mer/Paris ;
  - b) Le service Starshipper (PME françaises au sein du groupement Réunir) desservant l'Italie et l'Espagne depuis Lyon ;
  - c) Le service Eurolines (groupe Transdev), leader européen du marché, qui dessert une soixante de villes française ;
  - d) Le service iDbus (groupe SNCF), lancé le 23 juillet 2012, positionné sur un segment relativement haut de gamme.
3. Ouvrir, à leur propre initiative, une desserte au sein d'une ligne internationale pour laquelle ils ont déjà obtenu une autorisation (cf. point 2. *supra*). Il s'agit concrètement de permettre à un autocar qui traverse une frontière de faire monter puis descendre des passagers à des arrêts situés dans un même État-membre, à l'exclusion de tout autre mode d'exploitation plus souple<sup>74</sup>. L'ouverture de cette desserte est soumise à une autorisation délivrée par le ministère des transports qui est soumise à des conditions très restrictives :
  - a) La desserte est interrégionale ;
  - b) L'autocariste doit refuser les passagers pour des trajets nationaux si leur nombre dépasse 50% du nombre total de passagers<sup>75</sup>, même si l'autocar a encore des places disponibles ;
  - c) Elle ne doit pas affecter l'équilibre économique d'un train express régional, d'un train d'équilibre du territoire ou d'une ligne routière subventionnée. Dans la pratique, l'AdIC a estimé que l'appréciation de ce critère était largement discrétionnaire<sup>76</sup>.

Le délai de délivrance théorique est de 3 mois. Dans son avis relatif au secteur<sup>77</sup>, l'Autorité de la Concurrence (AdIC) estime qu'il est fréquemment dépassé et cite l'exemple d'un total de 18 mois pour obtenir l'autorisation<sup>78</sup>. Elle souligne également que les décisions de refus sont peu ou mal motivées.

---

<sup>71</sup> Chiffres début 2014 : 128 lignes d'intérêt régional, 3 lignes d'intérêt national, 240 lignes TER en substitution du train.

<sup>72</sup> Entreprises déjà en infraction avec la réglementation, l'objet de l'autorisation est manifestement de détourner la réglementation pour effectuer des services infranationaux, une analyse détaillée permet de prouver que le service concerné affecterait sérieusement, sur les tronçons directs, la viabilité d'un service comparable couvert par un contrat de service public.

<sup>73</sup> Les autres États-membres concernés sont consultés à cette occasion.

<sup>74</sup> Par un exemple, via un autocar dédié entre deux points du territoire national.

<sup>75</sup> Calculé sur un an. Le même seuil doit être respecté en termes de chiffre d'affaire (ce qui est redondant car les billets infranationaux sont moins onéreux que les billets internationaux du fait de l'inclusion du trajet national dans le trajet international).

<sup>76</sup> La DGITM se contente d'opposer un refus si l'une des régions concernées le lui demande, même sans argumenter.

<sup>77</sup> Avis 14-A-05 du 14 février 2014 *relatif au fonctionnement concurrentiel du marché du transport interrégional régulier par autocar*.

<sup>78</sup> Au lieu des 4 mois pour l'autorisation internationale additionnés des 3 mois pour l'autorisation nationale

Parmi les quatre acteurs théoriquement possibles, seuls Transdev (Eurolines) et la SNCF (iDbus) proposent de telles dessertes intérieures. Les deux acteurs sont de taille comparable pour un nombre total de voyageurs transportés en 2013 compris entre 600 000 et 800 000. Toutefois, l'activité d'iDbus est quasi exclusivement concentrée sur l'axe Lille-Paris-Lyon quand le service Eurolines dessert une soixantaine de villes. La part modale correspondante est inférieure à 0,05%.

#### *4° Les entreprises de transport public routier de personnes*

Les entreprises de transport public routier de personnes en place, disposant d'une licence<sup>79</sup>, sont celles qui sont le plus susceptibles d'intervenir en cas d'ouverture du marché des services réguliers interurbains.

À ce jour, le transport de voyageurs par autocar et autobus est dominé par trois groupes français d'envergure internationale qui regroupent environ 50% du chiffre d'affaire du secteur : Transdev, Keolis et RATP Dev. Ces groupes sont principalement présents dans les métropoles nationales et interviennent également sur le segment ferroviaire (métro, tram, RER).

Aux côtés des majors du transport, figurent également des groupes familiaux de moindre envergure. Lacroix, Faure SAVAC ou encore Philibert sont ainsi présents à l'échelle régionale avec des liaisons régulières entre les espaces ruraux ou périurbains et les zones urbaines. Ils complètent leur activité avec des services occasionnels et assurent généralement un service de ramassage scolaire. Ces groupes coexistent avec un tissu important de près de 5000 petites structures locales<sup>80</sup>.

Le secteur représente un chiffre d'affaire de 5,8 milliards d'euros et près de 90 000 salariés en 2013, dont près de 75 000 conducteurs. Ces chiffres se répartissent en 2/3 pour les services réguliers, organisés par les AOT, et 1/3 pour les services occasionnels, d'initiative privée et à visée essentiellement touristique. Ces deux segments suivent des évolutions différentes.

L'impact de la crise économique s'est davantage fait sentir dans les transports réguliers (-7,8% de CA entre 2011 et 2013) du fait d'une baisse des prix, conséquence de l'augmentation de personnes éligibles aux tarifs sociaux, d'une pression tarifaire accrue des AOT sur les autocaristes<sup>81</sup> et d'une relative stagnation de la demande des ménages (-0,6% en 2012), probable conséquence de l'augmentation du nombre de chômeurs. Par ailleurs, le nombre d'entreprises diminue (-6,6% entre 2008 et 2012), vraisemblablement au profit des grands groupes.

Au contraire, les services occasionnels sont en croissance constante, à la fois s'agissant du chiffre d'affaire (+1,3% entre 2011 et 2013) ou du nombre d'entreprises (+18% entre 2008 et 2012).

Au-delà des aspects conjoncturels, le transport routier interurbain de voyageurs bénéficie de solides facteurs sociodémographiques qui soutiennent la demande. Le vieillissement de la population, conjugué à l'amélioration de la santé des seniors, favorise en effet les déplacements en autocars, tant pour les lignes régulières (en milieu rural principalement) que pour le tourisme. En parallèle, le phénomène de « rurbanisation » (installation de ménages autrefois citadins dans des zones rurales ou périurbaines) observé depuis plusieurs années

---

<sup>79</sup> Intérieure ou communautaire.

<sup>80</sup> 4656 en 2011.

<sup>81</sup> Qui s'est en particulier traduite par une absence de répercussion de la hausse de la TVA.

favorise les déplacements interurbains avec une substitution de la voiture vers l'autocar. Ces éléments expliquent la création constante d'emplois dans ce secteur (750 par an pour les services réguliers et 2000 par an pour les services occasionnels).

#### *5° Les gares routières de voyageurs*

Les gares routières de voyageurs constituent indéniablement le talon d'Achille des infrastructures françaises de réseau. À la fois peu nombreuses et mal équipées, la diversité des situations juridiques est source de difficultés particulièrement aigües qui ont été soulignées par l'ensemble des acteurs. Non seulement, les modalités d'accès de tiers ne sont-elles pas nécessairement connues, mais l'identification même des personnes en charge peut être difficile à réaliser.

## Enjeux et justification de l'intervention

Plusieurs travaux ont d'ores et déjà souligné les limitations importantes du cadre réglementaire actuel applicable aux services réguliers par autocar, en contradiction avec le fort intérêt socio-économique de leur développement :

- Travaux de la Fédération Nationale des Transports de Voyageurs<sup>82</sup> ;
- Rapport final du Contrat d'Études Prospectives des transports routiers, maritimes et fluviaux ;
- Avis de l'Autorité de la concurrence n° 14-A-05 du 27 février 2014 relatif au fonctionnement concurrentiel du marché du transport interrégional régulier par autocar ;
- Rapport de la Cour des comptes relatif à la grande vitesse – octobre 2014.

Les enjeux du développement des services par autocar apparaissent en effet considérables en matière de :

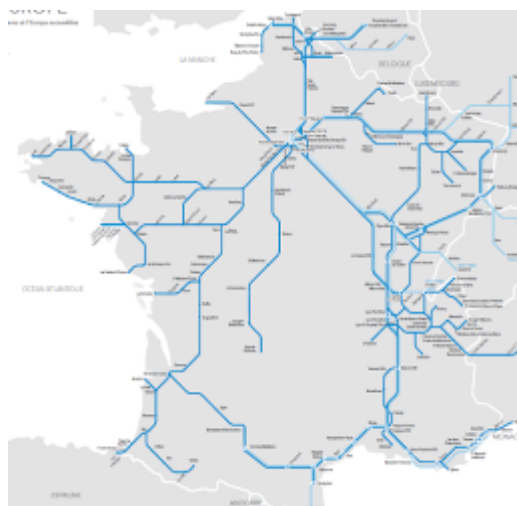
- développement de la mobilité ;
- report modal de la voiture individuelle vers les transports publics collectifs ;
- développement économique.

Parallèlement, ces derniers devront évoluer en complémentarité des services publics existants, notamment ferroviaires, afin d'éviter toute remise en cause de leur équilibre économique qui pénaliserait *in fine* les contribuables.

### 1) Le développement de la mobilité

#### 1° Un maillage accru du territoire

Le réseau actuel des dessertes de transport attestent ainsi d'un véritable déficit de l'offre sur les liaisons entre villes moyennes et importantes. Ce déficit résulte à la fois d'un réseau de lignes à grande vitesse relativement peu-dense (cf. carte ci-dessous), du transfert aux régions des services de TET<sup>83</sup> et du faible nombre de lignes routières conventionnées par l'État<sup>84</sup>.



TGV – Source : SNCF

De nombreuses liaisons à fort potentiel, comme Lyon-Bordeaux, sont ainsi très mal desservies et imposent quasi-systématiquement un passage par Paris.

#### *Exemples de liaisons mal desservies par le train*

<sup>82</sup> <http://www.fntv.fr/transport-par-autocar/>.

<sup>83</sup> Leur part modale a été divisée par un facteur 2 en 10 ans. Le réseau comprend actuellement 35 lignes.

<sup>84</sup> Le CGDD en a référencé 3 dans son rapport n° 007141-01 « services de transport d'intérêt national ».

Liaisons		Distance routière	Service ferroviaire le plus court
Clermont-Ferrand	Périgueux	252 km	Un seul train par jour ayant moins de 2 correspondances (5h00 de trajet et une correspondance).
Clermont-Ferrand	Toulouse	379 km	Tous les trajets prennent au moins 6h00.
Caen	Toulouse	761 km	Passage quasi obligé à Paris avec changement de gare.
Caen	Rennes	185 km	Un seul direct par jour (3h00 de trajet). Flux d'étudiants important entre les deux villes.
Rennes	Rouen	312 km	Passage obligé à Paris avec changement de gare.
Brest	Perpignan	1084 km	Passage obligé à Paris avec changement de gare (ou au moins deux correspondances).
Cherbourg	Nantes	339 km	Trajet de 5h30 avec 2 correspondances ou de 6h30 avec 1 correspondance.
Bordeaux	Lyon	436 km	Passage obligé par Paris (sans changement de gare). Potentiel économique important.
Besançon	Metz	264 km	Minimum 4h00 et une correspondance.

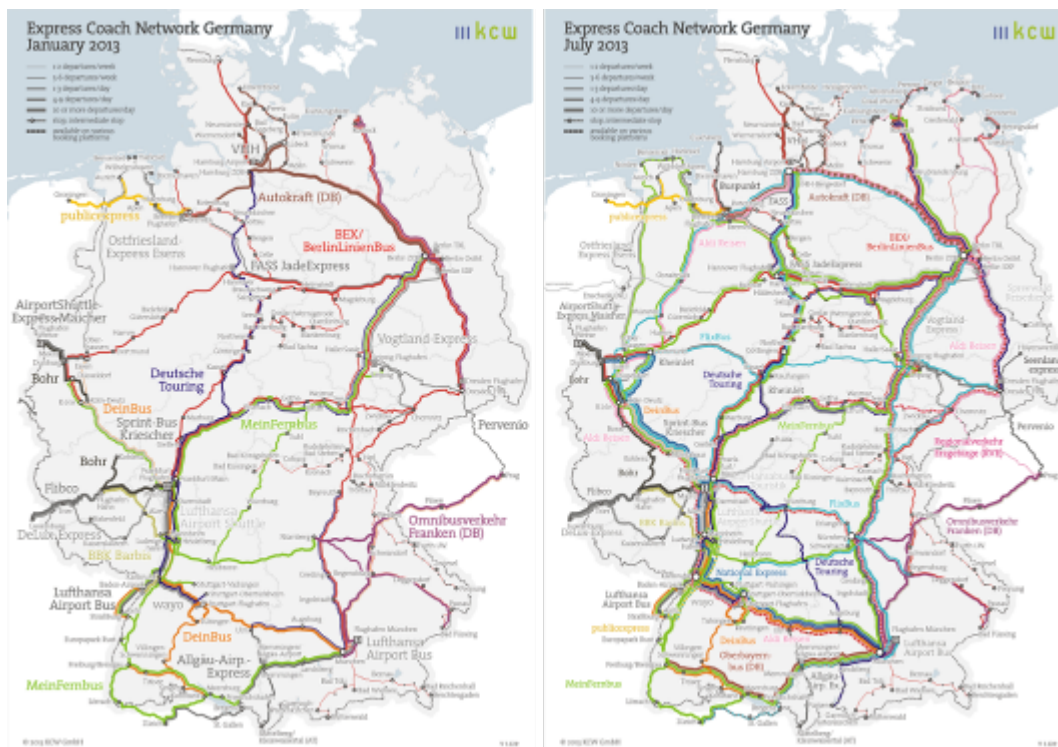
Or, les services réguliers par autocar offrent de réels atouts par rapport aux services ferroviaires en matière de couverture du territoire<sup>85</sup> :

- le réseau d'infrastructure (autoroutes, routes nationales et départementales) est dix fois plus long que le réseau ferroviaire, ce qui permet un nombre accru de liaisons ;
- des flux de trafic de bien plus faible densité peuvent suffire à soutenir une exploitation financièrement rentable<sup>86</sup> ;
- la flexibilité d'exploitation des autocars est plus élevée : l'offre peu évoluer plus facilement à la hausse ou à la baisse en fonction des besoins de la clientèle, y compris afin de prendre en compte les variations infra-annuelles.

Les autocars constituent donc un levier puissant de resserrement du maillage des transports collectifs terrestres. Ainsi, l'exemple allemand atteste-t-il non seulement d'une densification des services sur les lignes déjà exploitées mais également de nombreuses créations de dessertes (cf. carte ci-dessous).

<sup>85</sup> C'est d'ailleurs la raison pour laquelle les régions y recourent largement (part modale de 5%) en complément des services ferroviaires, mais uniquement dans le ressort régional.

<sup>86</sup> Par exemple, pour un AR entre Paris et Lille pour quatre personnes, réservé en été 2 jours à l'avance, le prix unitaire est de 28,5€ via iDbus et de 99€ par le TGV.

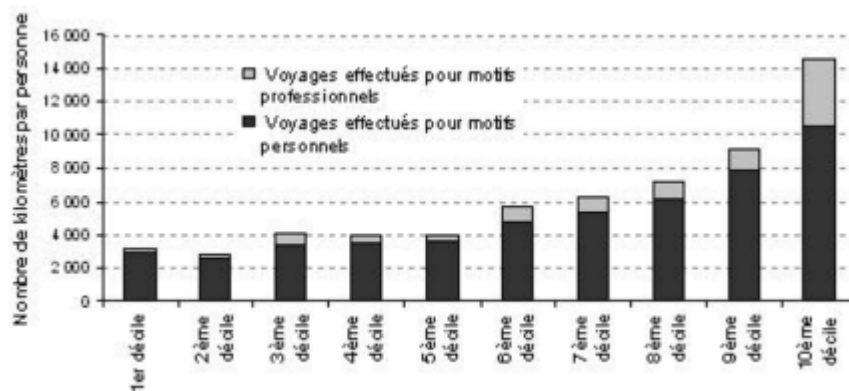


Source OCDE<sup>87</sup>

## 2° Un élargissement de l'accès au transport

L'article L. 1111-2 du code des transports dispose que : « La mise en œuvre progressive du droit au transport permet à l'usager de se déplacer dans des conditions raisonnables d'accès, de qualité, de prix et de coût pour la collectivité, notamment, par l'utilisation d'un moyen de transport ouvert au public. »

Or, comme le montre le graphique ci-dessous, la mobilité reste très fortement dépendante du niveau de revenu, même si on la limite aux voyages effectués à titre personnel.



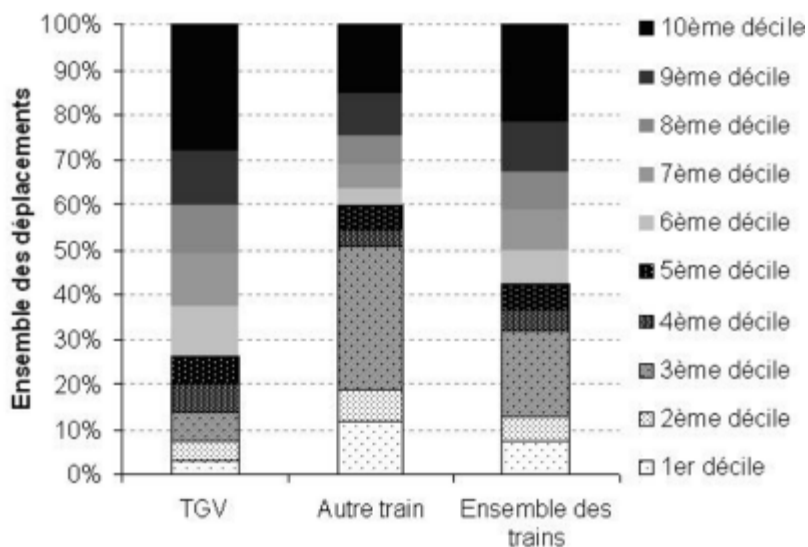
Nombre de kilomètres parcourus par personne lors de voyages à longue distance (plus de 80 km) suivant le décile de revenu par unité de consommation (données ENT2008<sup>88</sup>)

<sup>87</sup> Thredbo 13 Analysis of intercity bus markets on long distances in an established and a young market: The example of the U.S. and Germany. Workshop 4. Governance, ownership and competition in deregulated public transport markets. Katrin Augustin<sup>a\*</sup>, Regine Gerike<sup>b</sup>, Manuel Josue Martinez Sanchez<sup>c</sup>, Carolina Ayala<sup>c</sup>.

<sup>88</sup> D'après Médiapart.



Un tel constat est cohérent avec l'absence d'une réelle offre bon marché sur les longues distances. En effet, si la tarification des TER reste relativement abordable, tel n'est pas le cas de celle des TGV<sup>89</sup>. En particulier, l'étude de leur clientèle atteste ainsi d'une réelle segmentation des voyageurs en fonction de leur niveau de revenu et du mode de transport utilisé.



Répartition des déplacements en train (TGV, autres trains et ensemble des trains) suivant le décile de revenu par unité de consommation  
(Données: ENTD 2008<sup>90</sup>)

En revanche, l'autocar permet, en contrepartie d'un temps de parcours plus long, des prix significativement moins élevés que le TGV.

	Autocar	Train
<i>AR. Lille-Paris – 4 personnes – Réservation en été 2 jours à l'avance – Arrivée à 19h00 pour l'aller et à 20h00 pour le retour – 2</i>		
<b>Durée d'un trajet</b>	3h00	1h00
<b>Prix total</b>	114€	396€
<i>AR. Lyon-Paris – 4 personnes – Réservation en été 2 jours à l'avance – Arrivée à 23h00 pour l'aller et pour le retour – 2</i>		
<b>Durée d'un trajet</b>	6h30	2h00
<b>Prix total</b>	204€	272€

<sup>89</sup> L'offre « low cost » de la SNCF (Ouigo) reste très limitée géographiquement, même si elle permet déjà de transporter 3 à 4 fois plus de passagers que les autocars dans le cadre du cabotage. L'offre iDTGV reste également limitée.

<sup>90</sup> D'après Médiapart.

<b>A u t r e s</b> <b>accessibilité, confort</b> <b>et flexibilité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accessibilité au PMR de tous les véhicules</li> <li>- Wifi et prises électriques à chaque place</li> <li>- Échangeable jusqu'à 30 minutes avant le départ</li> <li>- Prix invariants avec la date de réservation</li> <li>- Toilettes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Accessibilité aux PMR selon rame (en cours de déploiement)</li> <li>- Prises électriques uniquement aux plateformes</li> <li>- Non échangeable</li> <li>- Prix très variable en fonction de la date de réservation</li> <li>- Toilettes</li> </ul>
--	---	---

Au-delà de ces exemples, les différences de prix entre les modes de transport ont fait l'objet d'une étude plus systématique de la part de l'Autorité de la concurrence aux paragraphes 133 à 139 de son avis qui confirme ce constat.

L'analyse des profils de clientèle des services routiers existants, en France dans le périmètre du cabotage, ou dans les autres pays d'Europe où ce mode de transport est développé renforce ces conclusions : clientèle jeune ou âgée, à revenus moyens ou modestes (paragraphes 149 et suivants de l'avis de l'AdIC).

## 2) Le report modal vers les transports collectifs

Comme précisé ci-dessus, les français utilisent moins les transports collectifs que leurs voisins européens (part modale de 14,9% en France contre 16,7% en moyenne). Or l'utilisation excessive des véhicules individuels représente un coût significatif pour la collectivité par rapport aux transports collectifs en termes d'aménagement<sup>91</sup>, d'environnement et de sécurité.

L'enjeu principal de la mobilité en France est donc l'organisation d'un report modal fondé sur une moindre utilisation des véhicules individuels. À l'échelle urbaine, comme l'a souligné le rapport « Un taxi pour l'avenir, des emplois pour la France », le développement des transports particuliers (taxis, VTC, motos-pros) participe de ce report. À l'échelle interurbaine, le développement parallèle des services ferroviaires et routiers permet de réduire significativement l'impact environnemental des transports et d'améliorer la sécurité des personnes.

### 1° L'impact environnemental

Les transports collectifs, qu'il s'agisse des autocars ou des trains ont un impact environnemental (émissions de gaz à effet de serre, émissions de particules, bruit) bien moindre que les véhicules individuels.

La comparaison entre l'autocar et le train<sup>92</sup> reste beaucoup plus délicate et a fait l'objet de nombreuses études et rapports plus ou moins contradictoires :

- Conférence de l'OMT sur les déplacements écologiques ;
- Étude de l'ADEME<sup>93</sup> sur l'efficacité énergétique et environnementale des modes de transports 2008 ;
- Guide méthodologique relatif à l'information CO2 des prestations de transport<sup>94</sup>.
- Analyse économique effectuée par le CGEDD (Compte des transports en 2011, tome 2) qui évalue le coût pour la collectivité des différentes externalités négatives des transports.

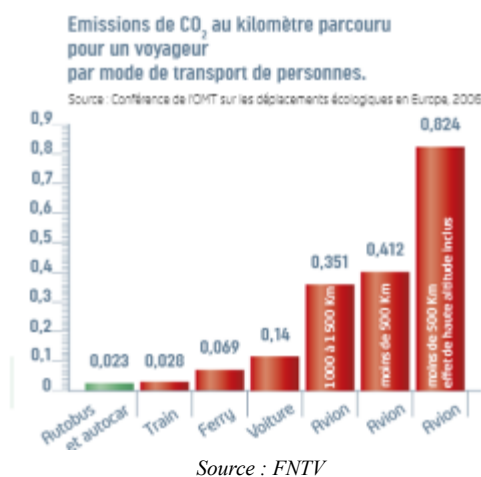
<sup>91</sup> Places de stationnement. Gestion des fourrières. Gestion du trafic.

<sup>92</sup> Circulation des tractions diesel et à la production d'électricité, d'origine thermique, utilisée pour la traction électrique.

<sup>93</sup> *Efficacité énergétique des modes de transport*, Etude réalisée pour le compte de l'ADEME par Deloitte, Janvier 2008.

<sup>94</sup> Application de l'article L. 1431-3 du code des transports. [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Guide\\_Information\\_CO2-2.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Guide_Information_CO2-2.pdf)

Ainsi, s'agissant des émissions de gaz à effet de serre, la première étude (OMT) conclut à une très bonne performance de l'autocar (cf. graphique ci-dessous). De même, l'Autorité de la concurrence constate<sup>95</sup> que l'étude de l'ADEME rend compte des bonnes performances énergétiques du transport par autocar au regard des TER.



A contrario, la SNCF avance les chiffres suivants :

Type de matériel	Émissions d'un voyageur parcourant 1 km
Intercités	10,2 gCO
TGV, Lyria, iDTGV, OUIGO	3,4 gCO
TER	30 gCO
Autocars iDBUS	41,7 gCO

Enfin, le guide méthodologique relatif à l'information CO<sub>2</sub> des prestations de transport mentionne enfin, s'agissant du transport interurbain routier la valeur de 171 gCO<sub>2</sub> soit un niveau très supérieur à celui des autocars iDBUS. En effet, ce guide prend en compte l'état du parc actuel, par définition beaucoup plus ancien que celui des d'iDBUS, service lancé en 2012, ou que celui des nouveaux autocars qui interviendraient dans le cadre de l'ouverture du marché.

En définitive, il est vraisemblable que la forte dépendance des résultats avec le taux de remplissage rend toute comparaison hasardeuse, même si on semble pouvoir conclure, s'agissant des émissions de gaz à effet de serre :

- Qu'à part dans des situations extrêmes, le TGV a un impact environnemental moindre que l'autocar ;
- Que, s'agissant des autres trains, en fonction de la liaison considérée, l'avantage peut aller soit aux autocars soit au mode ferré ;
- Qu'en tout état de cause, l'autocar apporte des bénéfices considérables par rapport au transport par voiture individuelle.

Ce constat est d'ailleurs largement confirmé par l'étude des coûts induits effectués par le CGDD et la DGTrésor issue des Comptes de transports susmentionnés. Cette étude valorise financièrement les

<sup>95</sup> Paragraphe 213 de l'avis 14-A-05.

impacts environnementaux des modes de transport (externalités négatives) ; il s'agit non seulement de l'émission des gaz à effet de serre mais également des autres polluants émis et du bruit induit.

	TGV	TER	VL	VL diesel	Autocar
	Pour 50 passagers		Pour 25 véhicules		Pour 1 véhicule
Environnement	5,5	67,0	34,0	49,0	11,8
CO <sub>2</sub>	0,5	6,0	16,3	16,3	3,2
Pollution	1,5	57,0	12,5	27,5	7,6
Bruit	3,5	3,5	5,3	5,3	1,0

Équivalence avec un autocar de 50 passagers – Unité : c€/km

## 2° La sécurité

Les transports collectifs sont, de manière générale, beaucoup plus sûrs que les véhicules individuels.

S'agissant des autocars, la présence au volant de professionnels de la conduite, dûment formés et dont le temps travail est strictement encadré pour limiter les défaillances liées à la fatigue, est une garantie importante. En effet, outre le permis D, les conducteurs d'autocars sont astreints à une formation initiale particulière et une formation continue qui découle du cadre communautaire<sup>96</sup> complétée par des examens médicaux réguliers. En outre, ils ne peuvent conduire plus de 4h30 d'affilée et la durée journalière de conduite ne peut excéder 9h00<sup>97</sup>. Enfin, ils sont astreints à des limitations de vitesse particulières (90km/h hors agglomération et 100km/h sur autoroute ou voie rapide<sup>98</sup>).

Ces règles sont vérifiées par des équipements obligatoires à bord du véhicule dont notamment :

- Chronotachygraphe ;
- Limiteur de vitesse ;
- Éthylotest anti-démarrage.

Il n'existe pas d'étude récente relative comparant la sécurité de l'ensemble des modes de transports. La dernière étude extensive à ce sujet a été menée par le Conseil Européen de la sécurité dans les transports (ETSC), avant le renforcement des règles de sécurité à bord des autocars. Elle atteste d'un taux de décès via les transports terrestres (autocars, autobus et trains) plus de dix fois moindre que pour les véhicules individuels :

Moyen de transport	Passagers tués par 100 millions de passagers-heures	
	1999	2001-2002
M o t o c y c l e t t e / cyclomoteur	500	440
Bicyclette	90	75
Déplacement pédestre	30	25

<sup>96</sup> Directive 2003/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2003 relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs. Transposée par le décret n° 2007-1340 du 11 septembre 2007 relatif à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules affectés aux transports routiers de marchandises ou de voyageurs.

<sup>97</sup> Règlement (CE) n°561/2006 du Parlement et du Conseil du 15 mars 2006 modifié, relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route.

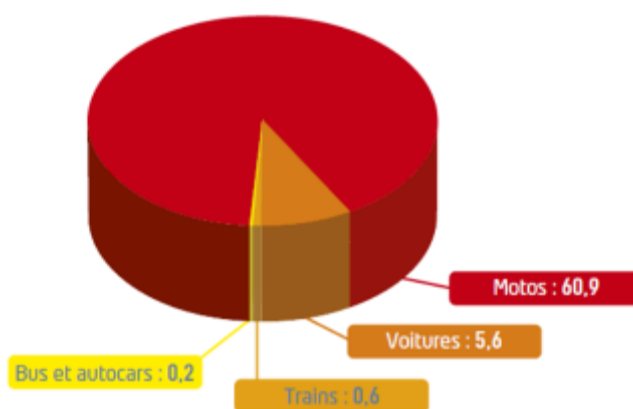
<sup>98</sup> Article R. 413-10 du code de la route.

<b>Voiture</b>	<b>30</b>	<b>25</b>
Air (aviation civile)	36,5	16
Navire transbordeur	10,5	8
<b>Autobus et autocar</b>	<b>2</b>	<b>2</b>
<b>Train</b>	<b>2</b>	<b>2</b>

Les éléments chiffrés plus récents, relatifs uniquement aux transports terrestres, ne remettent pas en cause ce constat. Au contraire, les écarts semblent s'être creusés à l'avantage des autocars et des autobus<sup>99</sup> :

**Taux d'accidents mortels  
pour un milliard de passagers kilomètres**

Source : CARE (EU road accident database), 2009



Source FNTV (d'après la base européenne des accidents de la route).

Enfin, l'analyse économique effectuée par le CGEDD (Compte des transports en 2011, tome 2) qui évalue le coût pour la collectivité des différentes externalités négatives des transports fournit des chiffres cohérents avec ce constat. Ce rapport évalue le coût de l'insécurité pour la collectivité aux valeurs suivantes :

	Train	VL	Autocar
	50 passagers	25 véhicules	1 véhicule
Sécurité	6,0	72,5	7,4

Équivalence avec un autocar de 50 passagers – Unité : c€/km

Ce tableau confirme l'appréciation initiale, à savoir un niveau faible d'insécurité des transports collectifs terrestres par rapport aux véhicules individuels, sans différences déterminantes entre le train et l'autocar.

### 3) L'interaction avec les services publics et les services exploités selon les principes du service public

Les services libéralisés par autocar interviendront dans un contexte où des services publics sont organisés en réseaux par les AOT. Ces services publics sont financés non seulement par le prix du billet mais également par des subventions. Ainsi, des passagers qui délaisseraient les services publics

<sup>99</sup> Il semble toutefois délicat de déduire de ce graphique un risque moindre par autocar que via le train. Au regard de la proximité des chiffres relatifs aux deux modes, la méthodologie mériterait d'être expertisée plus avant. En revanche, les écarts par rapport aux voitures sont suffisamment importants pour lever tout doute.

au profit des services de libre initiative conduiraient à une baisse de revenus desdits services au risque de compromettre leur équilibre économique.

Un tel risque est d'ailleurs envisagé par le cadre communautaire qui permet de limiter les services internationaux libéralisés. Le d) du 4 de l'article 8 du règlement n° 1073/2009 précité permet en effet à un État-membre d'interdire l'ouverture d'une ligne internationale par autocar :

« Sur la base d'une analyse détaillée, le service concerné affecterait sérieusement, sur les tronçons directs concernés, la viabilité d'un service comparable couvert par un ou plusieurs contrats de service public conformes au droit communautaire en vigueur. Dans ce cas, l'État membre établit des critères non discriminatoires permettant de déterminer si le service qui fait l'objet de la demande affecterait sérieusement la viabilité du service comparable susvisé et les communique à la Commission à la demande de celle-ci ».

L'Autorité de la concurrence, dans son avis n° 14-A-05 précité estime également que, du point de vue des passagers, la substituabilité entre les services publics et les services d'initiative privée est réelle. L'appréciation de cette substituabilité conduit à une analyse différenciée en fonction des situations.

#### *1° La concurrence entre autocars publics et autocars d'initiative privée*

Comme précisé ci-dessus, les AOT peuvent instituer des services réguliers routiers. Ces derniers, souvent organisés par les régions, interviennent en complément des services ferroviaires. Ils peuvent également constituer un réseau autonome organisé par le département, de manière intégrée avec les transports scolaires<sup>100</sup>.

Dans ces situations, l'identité du mode d'exploitation entre les services publics et les services privés rend particulièrement prégnante la question de la substituabilité.

Il convient de rappeler que les services publics de transport fonctionnent sur un principe de péréquation entre les lignes, ou sur une même ligne entre les trajets. Aussi, est-il tout à fait envisageable que sur un trajet économiquement rentable, un autocariste privé vienne perturber l'équilibre économique d'autres liaisons, bénéficiant de la péréquation, en venant faire diminuer le trafic sur ce trajet.

#### *2° La concurrence entre services publics ferroviaires et autocars d'initiative privée*

La substituabilité entre les services ferroviaires et les services routiers s'établit essentiellement au regard de deux critères :

- Le prix mis en correspondance avec le temps de parcours et les attentes des passagers ;
- La capacité propre à chaque mode.

Les premiers critères sont ceux qui sont classiquement retenus dans les analyses concurrentielles et s'appuient sur les notions de voyageurs « *time-sensitive* » et « *non time-sensitive* »<sup>101</sup>.

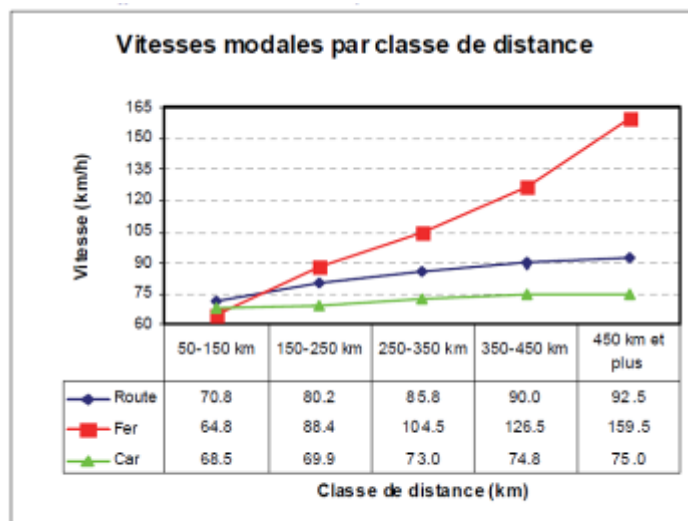
Les services par TER et par TET sont exécutés à des vitesses comparables aux services exécutés par autocar. En effet, la plus grande vitesse potentielle des trains<sup>102</sup> est largement compensée par un plus grand nombre d'arrêts<sup>103</sup>, conséquence mécanique du plus grand nombre de passagers pouvant être transportés. Il convient toutefois de noter qu'ils sont moins sensibles aux éventuels aléas sur l'heure d'arrivée, propres à la circulation routière, ce qui peut également être un critère de choix, en particulier pour les trajets professionnels.

<sup>100</sup> Exemple du département du Loiret.

<sup>101</sup> Paragraphes 217 à 227 de l'avis 14-A-05 de l'AdIC.

<sup>102</sup> Entre 150 km/h et 200 km/h pour le train contre 100 km/h maximum pour l'autocar (limite réglementaire imposée pour des raisons de sécurité).

<sup>103</sup> Et les situations liées à l'aménagement des voies (passages à niveau, signalisation, ouvrages d'arts particuliers...).



*Note de lecture : la forte croissance de la vitesse du fer avec la distance s'explique par la part croissante prise par les TGV dans l'offre ferroviaire.*

L'importance du critère temporel, s'il conduit à une forte substituabilité entre les services par autocars et les services par TER et TET, permet également de conclure à une importance déterminante des points précis de la desserte (départ ou arrivée) : dans une ville de taille moyenne ou importante, le temps de parcours entre la gare ferroviaire et la gare routière, en lien avec la qualité du réseau de transport collectif urbain, est fondamental pour comparer les deux services de transports.

Toutefois, le mode collectif routier est davantage contraint en capacité que le mode ferroviaire, à la fois du fait du nombre de places<sup>104</sup> et de la congestion routière. Sur les liaisons à forte densité de trafic ferroviaire, *a priori* plus intéressantes économiquement pour les autocaristes car elles attestent d'une forte demande en mobilité, l'autocar est peu susceptible de capter une part significative du trafic. *A contrario*, en cas de moindre densité de trafic, la liaison sera vraisemblablement moins intéressante pour les autocaristes mais l'impact potentiel plus élevé.

En définitive, les conséquences des services d'initiative privée par autocar sur les services publics ferroviaires organisés par les AOT peuvent être ou ne pas être significatives. Seule une analyse liaison par liaison permet d'apporter une appréciation plus fine.

### *3° La concurrence entre le TGV et les autocars d'initiative privée*

Si l'exploitation du TGV est bien soumise aux principes du service public<sup>105</sup>, les services TGV ne constituent pas des « services couverts par un ou plusieurs contrats de service public » au sens du droit communautaire. En particulier, la France ne pourrait opposer l'atteinte à l'équilibre économique du TGV pour refuser l'ouverture d'une liaison internationale, ou en cabotage, par autocar.

Par ailleurs, le TGV est déjà largement en concurrence avec le transport aérien libéralisé.

Enfin, comme le soulignent tant la SNCF que l'Autorité de la concurrence, ses performances en termes de temps de parcours, la typologie des passagers et sa capacité à transporter simultanément un nombre considérable de passagers le rendent insensible aux services par autocar. Cette appréciation est

<sup>104</sup> Environ 200 places pour un TER, 600 pour un TET contre 50 pour un autocar.

<sup>105</sup> 1° de l'article L. 2141-1 du code des transports.

cohérente avec les choix commerciaux de la SNCF de développer les services d'iDBUS en parallèle de ceux du TGV sur les lignes les plus fréquentées (axe Lille-Paris-Lyon).

En définitive, ces éléments viennent corroborer le constat d'une demande de mobilité à longue distance insatisfaite pour des raisons de coûts.

#### **4) Le développement économique**

Comme décrit ci-dessus, le tissu entrepreneurial du transport routier de personnes est particulièrement complet : il comprend à la fois des *leaders* mondiaux comme la SNCF ou Transdev, des groupes de moyenne importance, et un tissu très dense de PME. Le contrat d'Étude Prospective des transports routiers, maritimes et fluviaux, a d'ailleurs souligné les impacts positifs en termes d'emploi de l'ouverture du transport interurbain de passagers dans un secteur déjà très dynamique (2750 emplois créés chaque année).

Fort de ses 90 000 emplois et de leur diversité, les entreprises françaises sont particulièrement bien positionnées à la fois afin de répondre à une demande significative de mobilité entre les métropoles nationales mais également à une meilleure desserte des territoires, qui ne peut être assurée qu'avec une connaissance locale des besoins en transport.

Le renforcement de ces acteurs sur le territoire national leur permettra également de mieux se positionner sur le segment des transports internationaux en vue du développement de la mobilité communautaire mais également sur les segments nationaux à l'étranger.

#### **5) Egalité hommes/femmes**

La réforme peut avoir un effet positif sur l'égalité entre les femmes et les hommes. Les femmes sont les principales usagères des transports en commun, cette mesure sera fortement bénéfique afin de favoriser leurs déplacements, et notamment de celles pouvant avoir des freins à la mobilité.

Au sein de tous les pays d'Europe, les femmes sont moins nombreuses que les hommes à posséder ou utiliser une voiture. En France, 60 % des hommes qui vivent en dehors de la région parisienne ne se déplacent qu'en voiture. Les hommes français n'utilisent les transports en commun que pour 10 % de leurs déplacements, et deux tiers des voyageurs empruntant les transports en commun sont des femmes<sup>106</sup>.

Les femmes ont plus souvent recours que les hommes aux transports en commun et à la marche<sup>107</sup>. En tout état de cause, les conditions d'exercice de la mobilité sont très différentes entre femmes et hommes. Au sein des pays développés, les études sur les déplacements comparés des hommes et des femmes tendent à montrer que des différences perdurent puisque les femmes ont des programmes d'activités plus complexes. Elles font plus de déplacements, avec des chaînes plus complexes que les hommes, notamment du fait qu'elles réalisent plus de déplacements qui ne sont pas liés au travail. Dans le même temps, leurs déplacements domicile-travail sont plus courts, leur aire d'accès aux emplois étant souvent plus réduite du fait de leurs contraintes de temps et de leur moindre accès à la voiture individuelle. Cependant, lorsque la contrainte de temps leur permet, elles utilisent plus les transports publics et la marche que les hommes pour des trajets équivalents<sup>108</sup>. L'accès à des transports en commun avec un panel de choix plus large avec l'autocar devrait donc avoir un impact positif sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

Par ailleurs, l'autocar est un moyen de transport privilégié quand on a du temps devant soi, donc qui peut potentiellement bénéficier à la population retraitée. Cette mesure pourrait donc avoir un effet supplémentaire dans la double discrimination constatée concernant l'accès aux moyens de transport des femmes âgées. La majorité des personnes âgées sont des femmes, et les études sur la mobilité des

---

<sup>106</sup> International Transport Forum, *Transport et parité des sexes*, Document de référence n° 2011-11, Chantal Duchène, Avril 2011

<sup>107</sup> INSEE Ile de France, *Les Franciliens utilisent autant les transports en commun que la voiture pour se rendre au travail*, n°353, avril 2011.

<sup>108</sup> International Transport Forum, *Transport et parité des sexes*, Document de référence n° 2011-11, Chantal Duchène, Avril 2011



personnes âgées, déjà peu nombreuses, intègrent rarement ces deux variables. Il apparaît des différences entre la mobilité des hommes âgés et des femmes âgées, dans leurs comportements de déplacements, notamment concernant la possession du permis de conduire et l'accès à la voiture. Les différences quant à l'accès à la voiture sont plus marquées pour des générations où l'accès à la voiture des femmes était moins répandu qu'aujourd'hui, si bien que l'utilisation par les femmes de la voiture se fait le plus souvent en tant que passagère. Lorsqu'elles n'ont pas ou plus à leur côté d'homme pour conduire une voiture, elles en sont le plus souvent privées : cela accroît l'isolement des femmes notamment dans les zones rurales et périurbaines.<sup>109</sup> Les effets de cette mesure pourront donc aussi se décliner en prenant en compte la variable de l'âge des utilisatrices et utilisateurs.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

L'objet de la réforme envisagée est de permettre à des entreprises de pouvoir, de leur propre initiative, assurer des dessertes entre villes françaises et de moderniser et clarifier le cadre juridique applicable aux gares routières.

Cette ouverture du marché vise tout d'abord à développer la mobilité sur le territoire national en complémentarité des services publics existants :

- Renforcement de la mobilité sur les grands axes nationaux déjà desservis, par le développement d'offres alternatives de transport, moins chères que le TGV mais également moins qualitatives (temps de parcours plus long) ;
- Renforcement de la mobilité entre des villes actuellement peu ou mal desservies par les services ferroviaires ;
- Renforcement de la mobilité des classes moyennes et des classes moins favorisées, notamment des plus jeunes et des plus âgés, qui ne disposent pas à ce jour d'offre de transport longue distance adaptée au-delà du périmètre régional ;
- Renforcement de la mobilité par une diversification des horaires de transport proposés, notamment le développement du transport de nuit.

Elle vise également à l'augmentation de la part modale des transports collectifs terrestres dans la mobilité. Ces derniers, qu'ils soient routiers ou ferroviaires, offrent, par rapport à l'utilisation des véhicules individuels mais également des transports non terrestres, des avantages socio-économiques considérables, en termes de sécurité, d'environnement ou de congestion routière.

Par ailleurs, la réforme poursuit un objectif stratégique de développement et de renforcement des acteurs nationaux du transport routier de personnes, particulièrement bien positionnés pour répondre rapidement et efficacement au défi d'une augmentation de la mobilité nationale. Cette croissance permettra à la fois une création d'emplois sur le territoire national et un positionnement renforcé des entreprises françaises sur un marché européen de plus en plus ouvert.

La réforme vise enfin à préserver un haut niveau de qualité des services de transport actuellement organisés par les pouvoirs publics. Il s'agit, en tout état de cause, de donner une priorité à ces derniers par rapport aux services d'initiative privée en interdisant toute remise en cause d'un contrat de service public existant. Cette possibilité d'interdire sera strictement limitée aux cas pertinents, selon un processus administratif qui soit le plus efficace et le plus transparent possible en cohérence avec les engagements du gouvernement en matière de simplification de la vie des entreprises.

## **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

### **Le choix de la voie législative**

Le monopole des pouvoirs publics en matière de transport est établi par la partie législative du code des transports. L'ouverture du marché à l'initiative privée relève donc de la loi.

---

<sup>109</sup> Tiré de International Transport Forum, *Transport et parité des sexes*, Document de référence n° 2011-11, Chantal Duchène, Avril 2011

## Caractéristiques du dispositif retenu

Le dispositif retenu consiste à permettre à l'ensemble des entreprises de transports public routier de personnes, inscrites au registre national des transports, de pouvoir, sans autorisation ni déclaration administrative, ouvrir un service régulier interurbain. Un régime d'opposition, à l'initiative des Autorités organisatrices de transports (AOT), viendra toutefois tempérer cette liberté. Ce régime sera limité à un objectif de préservation de l'équilibre économique d'un contrat de service public institué par ladite AOT, qui pourrait être affecté par une concurrence frontale du service privé. Les interdictions seront prononcées sur proposition d'une autorité administrative indépendante, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires, et *in fine* du juge administratif.

### 1) La définition du périmètre de l'ouverture à l'initiative privée

Le périmètre de l'ouverture du marché est l'ensemble des liaisons interurbaines, à savoir l'ensemble des liaisons nationales possibles à l'exclusion de celle à l'intérieur du périmètre de transport urbain tel que définie à l'article L. 1231-3 du code des transports. Il ne s'agit donc en aucun cas d'intervenir en matière de mobilité urbaine.

Cette approche se distingue de celle retenue en Allemagne par exemple, qui consistait à ouvrir toutes les lignes d'une distance supérieure à 50 kilomètres. Une telle option aurait défavorisé sans raisons les petites liaisons, pour lesquelles des autorisations sont d'ores et déjà accordées dans le cadre du cabotage.

Il n'a pas non plus été envisagé d'exclure les transports infrarégionaux pour les raisons suivantes :

- Comme précisé ci-dessus, il ne peut être préjugé que les services par autocars auront systématiquement un impact négatif sur les services ferroviaires infrarégionaux ; une telle restriction n'existe d'ailleurs pas dans le cadre du cabotage ferroviaire ;
- Si le potentiel essentiel de l'autocar se situe sur des distances comprises entre 300 et 600 kilomètres, qui vont au-delà des distances régionales actuelles, l'optimisation du taux de remplissage des autocars que permettent des dessertes plus courtes peut s'avérer critique pour l'équilibre économique d'une liaison ;
- Une interdiction des dessertes infrarégionales dans le périmètre étendu des nouvelles régions priverait la réforme d'une partie significative de son impact.

	Anciennes régions	Nouvelles régions
Île-de-France	145	145
Haute-Normandie	154	267
Basse-Normandie	257	
Bretagne	274	274
Pays de la Loire	261	261
Poitou-Charentes	211	457
Limousin	166	
Aquitaine	327	
Midi-Pyrénées	329	432
Languedoc-Roussillon	297	
PACA	267	267
Rhône-Alpes	311	404
Auvergne	245	
Franche-Comté	196	207

Bourgogne	263	307
Alsace	180	361
Lorraine	224	
Champagne-Ardenne	274	

*Plus grande distance à vol d'oiseau au sein d'une région (km)*

## 2) La définition du périmètre de protection des services publics

La définition de ce périmètre résulte d'un point d'équilibre entre :

1. La nécessaire protection des services publics existants qui comprennent
  - des services de compétence régionale ou départementale dans le ressort des anciennes régions, dont les distances typiques sont significativement inférieures à celles figurant dans le tableau ci-dessus<sup>110</sup>,
  - des services interrégionaux de compétences régionales (TER entre régions), de distance comparable<sup>111</sup>,
  - des services interrégionaux de compétence étatique (TET) également de distance comparable<sup>112</sup> ;
2. La cohérence avec la répartition des compétences entre AOT, qui peut s'avérer complexe ;

Compte tenu de ces différents éléments, et dans le contexte d'un changement de périmètre du ressort des régions, le choix d'une protection ciblée pour l'ensemble des dessertes infrarégionales est le choix de la cohérence qui permet de concilier une protection effective des services régionaux, actuels et futurs, sans entraver significativement les impacts positifs de l'ouverture du marché.

## 3) Le choix du régime

Trois possibilités ont été examinées :

<sup>110</sup> Les services régionaux sont organisés autour des villes régionales importantes, et non le long de « la grande diagonale » de la région. Ainsi, non seulement la distance maximale par TER infrarégionaux n'excède pas celle de cette grande diagonale mais en outre, elle y est très inférieure pour la majorité des dessertes.

<sup>111</sup> Avec toutefois deux exceptions : la desserte Interloire (Nantes-Orléans : 336 km par route) et la desserte Tours Lyon (497 km par route).

<sup>112</sup> Selon la DGITM, toutes les dessertes sont de longueur inférieure à 250 km sauf une (269 km).

1. Un régime d'autorisation, qui correspond au régime actuel ;
2. Un régime déclaratif, qui n'existe pas à ce jour dans le secteur des transports réguliers ;
3. Un régime d'interdiction et de limitation tel que celui qui a été choisi par le législateur pour le cabotage ferroviaire.

Le régime d'autorisation serait source de coûts administratifs inutiles et d'une rigidité excessive dans l'exploitation des lignes. En effet, l'autorisation devrait être incessible et à durée limitée<sup>113</sup>, ce qui nécessiterait un processus de renouvellement. En outre, tout changement significatif du service (augmentation de fréquence, changement d'horaires), même temporaire, devrait être validé par l'administration. Il a donc été privilégié de s'inspirer du dispositif existant en matière de cabotage ferroviaire.

#### **4) La mise en œuvre du test économique d'atteinte à l'équilibre d'un service public**

La mise en œuvre d'un tel test requiert une certaine technicité et une bonne connaissance à la fois du mode routier et du mode ferroviaire. Il doit par ailleurs être soumis à une exigence d'objectivité et de transparence que ne peuvent assurer les AOT qui sont par définition, « juge et partie ». Par ailleurs, il y a un fort intérêt à ce que cette analyse soit menée de manière cohérente sur l'ensemble du territoire national. La mise en œuvre d'une doctrine claire et prévisible se fera dans l'intérêt de l'ensemble des parties, AOT comme autocaristes.

Dans ces conditions, le recours à une autorité administrative indépendante apparaît adapté. Les compétences ferroviaires de l'ARAF, et la circonstance qu'elle mène d'ores et déjà de tels tests dans le cadre du cabotage ferroviaire, ont motivé le choix de la proposer comme Autorité compétente.

Toutefois, des aspects du processus en vigueur pour le cabotage ferroviaire pourraient poser des difficultés dans le cadre de la réforme en cours. En effet, ce processus consiste, après un test économique de l'ARAF, à interdire un service donné, sur la base d'un projet d'horaires prédéterminés, sans se prononcer sur d'autres conditions d'accès à la ligne.

Il ne donne donc aucune visibilité juridique aux futurs acteurs sur des conditions d'accès qui ne seraient pas dommageables pour les services publics. En outre, comme précisé dans l'analyse de substituabilité *supra*, il peut y avoir des situations où une interdiction pure et simple de l'autocar serait excessive. L'autocar pourrait tout à fait intervenir en parallèle d'un service public sans dommage, notamment en :

- Limitant le service à certains horaires ou certains jours ;
- Limitant la capacité maximale (fréquence de passages et nombre de passagers) ;
- Toute combinaison des deux limitations ci-dessus.

De telles limitations soulèvent la question de l'absence de discrimination entre autocaristes ; en particulier, si un seuil de capacité maximal est fixé, il sera nécessaire que les règles de limitations soient transparentes, objectives et non discriminatoires.

Pour toutes ces raisons, il est envisagé que l'ARAF propose à l'AOT de telles mesures de régulation d'un tronçon donné. L'AOT gardera la liberté de les mettre en œuvre ; notamment, elle pourra prendre la décision de supporter l'impact économique sur le service qu'elle organise si elle estime qu'il est compensé par l'intérêt pour les usagers du service d'initiative privée.

#### **5) Le recours à l'ordonnance pour réformer les gares routières**

Comme précisé ci-dessus, le régime juridique applicable en matière de gares routières ainsi que la situation actuelle sont mal appréhendés par les pouvoirs publics. Le gouvernement a ainsi engagé des travaux de recensement des gares routières afin de pallier ce manque.

Sur cette base, et compte tenu des discussions en cours sur le renforcement des compétences des collectivités locales, il est difficile de proposer des mesures définitives dans le cadre du calendrier du présent projet de loi.

En revanche, l'amélioration du réseau de gares routières est importante et doit intervenir au plus tôt après l'ouverture du marché. À cette fin, il est envisagé de recourir à une ordonnance qui permettra de prendre les dispositions nécessaires rapidement.

---

<sup>113</sup> Pour éviter un effet « licence taxi ». Cette durée devrait probablement être de l'ordre de 5 ans.

#### IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

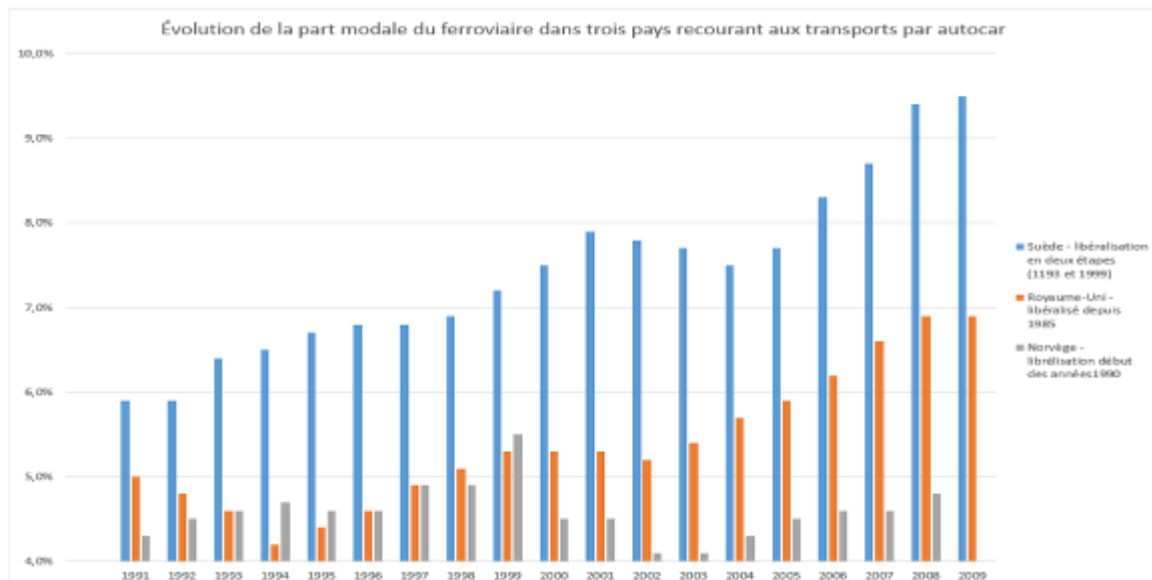
L'impact socio-économique global d'une ouverture totale du marché interurbain, sans protection des services publics, a été valorisé par la DGTrésor à hauteur de 1,7 milliards d'euros. Par ailleurs, 70% de la mobilité par autocar sera portée par les liaisons supérieures à 400 kilomètres ; les liaisons inférieures seront possibles soit car elles sont interrégionales, soit car elles ne sont pas desservies directement par un service public, soit car l'autocar pourra intervenir en parallèle d'un service public de manière à ne pas l'affecter.

Aussi l'enjeu global est-il en tout état de cause supérieur à 1,2 milliards d'euros et vraisemblablement plus proche de 1,7 milliards d'euros.

##### 4) Impact pour les particuliers

Les particuliers bénéficieront d'une offre de transport collectif plus complète et ils utiliseront moins leur véhicule individuel, avec les bénéfices attendus en termes de sécurité et d'impact environnemental.

En effet, au regard de l'évolution dans d'autres pays européens qui ont déjà libéralisé le marché interurbain, un maintien, voire une progression<sup>114</sup> de la part modale du ferroviaire est vraisemblable :



La comparaison avec la Suède apparaît particulièrement pertinente en raison de la forte part modale du ferroviaire et d'une libéralisation selon des mécanismes proches à ceux qui sont envisagés pour la France.

Compte tenu du niveau de développement des services collectifs routiers dans les pays limitrophes, l'hypothèse d'une part modale à terme de 5%<sup>115</sup> pour les futurs autocars libéralisés paraît optimiste mais réaliste. Un simple maintien de la part modale du ferroviaire, sans augmentation, conduirait ainsi à une part des transports collectifs voisine de celle de l'Espagne ou de l'Italie, soit 20% (10% ferroviaire, 4% routier urbain, 1% routier interurbain public, 5% routier interurbain privé).

L'effet en termes de mobilité additionnelle peut être évalué à 1,25% si on considère que 25%<sup>116</sup> des passagers par autocar n'auraient pas voyagé en l'absence de ce mode de transport.

##### 5) Impact pour les entreprises

<sup>114</sup> Le développement de l'autocar peut en effet avoir un impact positif sur le développement du ferroviaire, les deux participant conjointement à une modification profonde des habitudes de déplacement.

<sup>115</sup> Il s'agit du chiffre avancé par l'AdIC sur la base des objectifs poursuivis en Allemagne.

<sup>116</sup> Chiffre cohérent avec les sondages effectués sur la base des clients actuels dans le cadre du cabotage.

S'agissant des entreprises exécutant déjà des services publics routiers de personnes, c'est-à-dire des entreprises ayant conclu une convention avec une AOT, elles ne seront affectées qu'à la condition d'une AOT décide de ne pas mettre en œuvre sa capacité à interdire ou limiter les services d'initiative privée en cause. Dans une telle situation, il appartient à l'AOT, conformément aux stipulations de la convention, de compenser l'entreprise.

Ces entreprises, de même que celles qui exercent déjà dans le cadre du cabotage routier, bénéficieront en tout état de cause de la possibilité d'ouvrir de nouveaux services à leur initiative et des débouchés économiques y afférent.

Le groupe SNCF bénéficiera d'une offre de transport complémentaire dans le contexte du développement de sa stratégie intermodale.

Le développement du marché français favorisera significativement l'emploi et le positionnement des entreprises sur le marché international.

## **6) Impact pour les administrations**

L'ARAF devra être dotée de nouvelles ressources (cf. étude d'impact relative à l'extension des missions de l'ARAF).

Les AOT locales (régions, voire départements) devront suivre l'évolution des services afin de pouvoir, le cas échéant saisir l'ARAF pour évaluer l'impact sur les services publics dont ils ont la charge.

En revanche, la DGITM n'aura plus à effectuer l'analyse économique de l'impact des services en cabotage sur les services publics. Toutefois, cela ne devrait pas générer d'économie substantielle en termes de moyens humains.

## **7) Impact sur l'ordre juridique interne/communautaire**

### *1° Ordre juridique interne*

La réforme envisagée consiste à faire coexister en parallèle des services jusqu'alors sous monopole public et des services d'initiative privée. Elle ne remet pas en cause la compétence d'institution et d'organisation de nouveaux services de transport par les AOT. Au contraire, elle fournit les outils juridiques à ces dernières afin de pouvoir protéger leurs services.

### *2° Ordre juridique communautaire*

La réforme envisagée va au-delà des obligations du règlement n° 1073/2009 précité en ouvrant à l'initiative privée les services réguliers au-delà du simple cabotage.

Toutefois, il n'est pas envisagé de supprimer l'obligation d'établissement s'imposant actuellement aux entreprises souhaitant exercer la profession de transporteurs publics routiers de personnes en France. En effet, en application des articles 58 et 90 du TFUE<sup>117</sup>, la liberté de prestation de service en matière de transport s'inscrit dans le cadre d'une politique commune. Cette politique permet aux États-membres de prévoir l'inscription à un registre national pour exercer, sous réserve de ne pas porter atteinte au principe de non-discrimination.

S'agissant des services réguliers routiers, le règlement précité, à ses articles 3 et 14, pose le principe d'un libre accès aux détenteurs d'une licence communautaire aux seuls services suivants :

- Services internationaux ;
- Services en cabotage, c'est-à-dire, les services nationaux intégrés à titre accessoire dans un service international.

Le même règlement précise également, à son article 16 (lecture combinée des paragraphes 2 et 4), qu'aucune discrimination fondée sur le lieu d'établissement ne peut être maintenue concernant les liaisons à desservir. Aussi, le projet de réforme prévoit que les détenteurs d'une licence communautaire pourront, dans le cadre du cabotage, accéder aux mêmes liaisons que les détenteurs d'une licence nationale, et selon les mêmes modalités que ces derniers sous réserve que le service national reste accessoire par rapport au service international.

---

<sup>117</sup> Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

### 3° *Autres dispositions communautaires et nationales applicables*

Les services libéralisés exécutés par autocar seront notamment régis :

- En termes de protection des consommateurs et d'accessibilité : par le règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 *concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004*, les articles L. 3115-1 à L. 3115-3 du code des transports et le code de la consommation ;
- En termes de sécurité des passagers et d'équipements des véhicules : par les dispositions du code de la route et l'arrêté du 2 juillet 1982 *relatif aux transports en commun de personnes*, transposant les directives 92/6/CEE du Conseil, du 10 février 1992, *relative à l'installation et à l'utilisation, dans la Communauté, de limiteurs de vitesse sur certaines catégories de véhicules à moteur* et 96/53/CE du Conseil, du 25 juillet 1996 *fixant, pour certains véhicules routiers circulant dans la Communauté, les dimensions maximales autorisées en trafic national et international et les poids maximaux autorisés en trafic international* ;
- En termes de réglementation sociale : par le Règlement (CE) n°561/2006 du Parlement et du Conseil du 15 mars 2006 modifié, *relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route* et les dispositions nationales du code des transports et du code du travail en la matière ;
- En termes d'accès à la profession : par les articles L. 3113-1 à L. 3113-3 du code des transports et le décret n°85-891 du 16 août 1985 *relatif aux transports urbains de personnes et aux transports routiers non urbains de personnes* ;
- En termes de formation des conducteurs : par le décret n° 2007-1340 du 11 septembre 2007 *relatif à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules affectés aux transports routiers de marchandises ou de voyageurs* transposant la directive 2003/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 15 juillet 2003 *relative à la qualification initiale et à la formation continue des conducteurs de certains véhicules routiers affectés aux transports de marchandises ou de voyageurs*.

## **V- Présentation des consultations menées**

### **3) Consultations obligatoires**

Il a été procédé à la consultation obligatoire suivante :

- Conseil National d'Évaluation des Normes (CNEN).

### **4) Consultations facultatives menées**

Il a été procédé formellement aux consultations suivantes :

- Haut Comité de la Qualité de Service dans les Transports (HCQST) ;
- Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART) ;
- Association des Régions de France (ARF) ;
- Assemblée des Départements de France (ADF) ;
- Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (ARAF).

## **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

Il est prévu une mise en œuvre immédiate pour toutes les mesures qui ne nécessitent par une intervention de l'ARAFER. Dans le cas contraire, l'entrée en vigueur sera différée au 1er juillet 2015 afin de pouvoir doter l'ARAFER des moyens nécessaires à ses nouvelles missions.

### **Conditions d'application Outre-Mer**

L'application de la partie du code des transports consacrée au transport routier est précisée aux articles L. 3500-1 et suivants de code.

S'agissant des autres collectivités où le droit métropolitain est applicable de plein droit :

- Les articles L. 3531-1 et L. 3545-1 prévoient une dérogation générale de l'application de cette partie du code des transports à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin ;
- Les articles L. 3521-5 et L. 3551-5 précisent que les dispositions relatives au cabotage routier, notamment pour le transport de personnes par autocar, ne sont pas applicables à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

S'agissant enfin des collectivités qui n'ont pas fait le choix de cette applicabilité, le code des transports ne prévoit pas de mesure d'extension concernant l'accès du marché par les autocaristes.

La disposition du projet de loi relative à l'ouverture du marché ne modifie pas cette répartition. Ainsi, l'ouverture à l'initiative privée du transport par autocar est-elle envisagée dans l'ensemble des collectivités pour lesquelles le transport par cabotage est d'ores et déjà autorisé c'est-à-dire les départements et régions d'outre-mer à l'exception de Mayotte<sup>118</sup>.

### Mesures d'application

Les mesures d'application seront prises par décret en Conseil d'État, après avis de l'ARAF.

Dispositions	Entrée en vigueur	Mesures d'application
Article 18 [Transport par autocar]		
L. 3111-17 (ouverture des lignes interrégionales)	Immédiate	Aucune
L. 3111-17 (ouverture des lignes infrarégionales)	1 <sup>er</sup>	Définition des termes suivants : 1°/ Liaisons directement desservies par un service régulier 2°/ Compromettre l'équilibre économique
L. 3111-18 (saisine de l'ARAF par les AOT et les autocaristes)		1°/ Précisions en termes de procédures 2° Précisions sur le contenu des saisines
L. 3111-19 (application en Ile-de-France)	Immédiate	Aucune
Art. L. 3111-20 (mission de l'ARAF en matière de transport par autocar)	1 <sup>er</sup>	Aucune
Art. L. 3111-21 (rapport de l'ARAF en matière de transport par autocar)		Aucune
Art. L. 3111-22 (Encadrement au test économique)		1°/ Précisions sur la méthodologie à adopter. 2°/ Précisions sur les motifs.

<sup>118</sup> Seule l'absence d'application à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon nécessite toutefois une codification. Concernant Saint-Barthélemy et Saint-Martin, pour lesquels le code des transports prévoit une inapplicabilité générale des dispositions relatives au transport routier, elle n'est pas nécessaire.



Art. L. 3111-23 (Encadrement des règles de limitation)		Détail éventuel des règles possibles de limitation. Information des AOT par les autocaristes des services exécutés.
Article 19 [diverses adaptations du code des transports]		
L. 3421-2 (ouverture des lignes interrégionales en cabotage, après autorisation)	Immédiate	Aucune
L. 3421-2 (ouverture des lignes infrarégionales pour le cabotage, après autorisation)	1 <sup>er</sup>	Révision des règles applicables pour contrôler le caractère accessoire du service en cabotage par rapport au service international.
L. 3452-6 (sanctions pénales en cas de manquement par un autocariste aux règles d'interdiction ou de limitation)	1 <sup>er</sup>	Aucune
Article 20 [gares routières]		
Dispositions d'habilitation	D é l a i s d'habilitation : 9 mois	Un travail de recensement des gares routières est en cours. Les dispositions seront visées en fonction des débats en cours relatifs aux compétences des régions.

--

## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État du droit applicable**

Le réseau autoroutier est essentiellement<sup>119</sup> fondé sur le principe de la concession de la construction et de l'exploitation des autoroutes, autorisée par l'article L. 122-4 du code de la voirie routière.

#### **1) État du droit applicable pour les péages**

Le droit des sociétés concessionnaires à percevoir le péage en contrepartie de la construction, de l'extension, de l'entretien et de l'exploitation de leur réseau constitue le fondement du contrat de concession autoroutière. Les péages constituent la quasi-totalité des ressources des sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA). Aux termes de l'article L. 1224 du code de la voirie publique, ils visent à assurer la couverture totale ou partielle des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure, ainsi que, dans le cas des délégations de missions du service public autoroutier, la rémunération et l'amortissement des capitaux investis par le délégataire.

Les règles applicables à la fixation des péages autoroutiers découlent du décret n° 95-81<sup>120</sup> et diffèrent selon qu'un contrat de plan quinquennal a été signé ou pas :

- ✓ en l'absence de contrat de plan, les tarifs des péages sont fixés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé de l'équipement, la SCA ayant droit à une hausse minimale de 70% de l'inflation ; ce seuil peut également être directement prévu par le contrat de concessions ;
- ✓ lorsqu'un contrat de plan a été signé, les tarifs des péages sont fixés selon des modalités définies par ce contrat, l'entreprise bénéficiant d'une hausse plus avantageuse en compensation des investissements mis à sa charge dans le contrat de plan<sup>121</sup>.

Les hausses tarifaires des péages autoroutiers résultent ainsi, d'une part d'un engagement initial de l'État de revaloriser les tarifs à un niveau au moins égal à 70% de l'inflation et d'autre part d'un complément négocié périodiquement entre l'État et les SCA en contrepartie d'investissements.

#### **2) Etat du droit application pour les marchés des SCA**

À l'exception de COFIROUTE, l'article 6 du cahier des charges des SCA fait référence au décret n° 2005-1742<sup>122</sup> dont les règles sont donc applicables aux marchés de travaux, de fournitures et de services passés par les SCA. Les obligations de ce décret sont applicables pour leurs marchés de travaux d'un montant supérieur au égal à 2 millions d'euros HT et pour leurs marchés de fournitures et de services d'un montant supérieur ou égal à 240 000 euros HT. Bien que définies par référence à un décret, ces règles sont d'origine contractuelle ; en particulier, une modification du décret serait sans effet sur les obligations pesant sur les SCA<sup>123</sup>.

---

<sup>119</sup> Plus des trois quarts du réseau autoroutier sont concédés.

<sup>120</sup> Décret n° 95-81 du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers.

<sup>121</sup> Ce système contractuel est établi sur la base d'un équilibre financier, prévoyant une évolution des tarifs de péages jusqu'à la fin de la concession. Ces tarifs évoluent relativement à l'inflation, sur la base d'une formule de type « coef. x inflation » (0,7 x inflation par exemple) ou pour les contrats de plan, coef x i + constante. Le contrat de concession qui lie les concessionnaires et l'Etat définit ainsi le cadre d'évolution des tarifs, celui-ci étant précisé en principe tous les cinq ans par des contrats de plan conclus avec l'Etat. Ces contrats permettent de financer des investissements complémentaires en contrepartie d'une évolution complémentaire de la loi tarifaire.

<sup>122</sup> Décret n°2005-1742 du 30 décembre 2005 *fixant les règles applicables aux marchés passés par les pouvoirs adjudicateurs mentionnés à l'article 3 de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics.*

<sup>123</sup> Seule la loi peut modifier des clauses contractuelles.

Le décret n° 93-584<sup>124</sup> a par ailleurs institué au sein de chaque SEMCA une commission d'appel d'offres devenue en 2001 commission consultative des marchés du concessionnaire (CCMC). Lors de la privatisation, l'institution de ces commissions a été intégrées au contrat de concessions de ces SEMCA devenues SCA.

La Commission Nationale des Marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes et d'ouvrage d'art (CNM) a été instaurée par le décret n° 2004-86<sup>125</sup>. La CNM est chargée du contrôle des marchés de huit sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'arts. Il s'agit des six sociétés privatisées : APRR, AREA, Sanef, SAPN, ASF et ESCOTA ainsi que des deux sociétés à capitaux majoritairement publics : ATMB et SFTRF. Le secrétariat de la CNM est assuré par la Direction des Infrastructures de Transport. La CNM a vu ses missions élargies depuis la privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes, par le décret n° 2007-940<sup>126</sup>. Elle contrôle désormais :

- la composition et le fonctionnement des commissions des marchés instituées par les sociétés concessionnaires ;
- les règles définies par celles-ci pour la passation et l'exécution des marchés de travaux, de fournitures et de services ;
- le respect des règles qui leur sont applicables pour la passation et l'exécution de leurs marchés.

La CNM peut désormais, après accord des ministres chargés des infrastructures de transport et de l'économie rendre publics les avis qu'elle émet et les recommandations qu'elle formule. Elle peut également examiner tout marché passé par les sociétés, entendre leurs dirigeants et faire appel à des experts. Enfin, la CNM établit un rapport annuel, pouvant lui-même être rendu public.

### Enjeux

Les enjeux d'une bonne régulation du secteur autoroutier sont à la mesure de son poids économique. Ce secteur, qui réunit au total 19 entreprises pour un effectif salarié de 15188 personnes, représente un chiffre d'affaire cumulé de 8,8 Mds d'euros<sup>127</sup> dont la répartition par SCA est rappelée dans le tableau ci-dessous.

---

<sup>124</sup> Décret n° 93-584 du 26 mars 1993 *relatif aux contrats visés au I de l'article 48 de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques.*

<sup>125</sup> Décret n° 2004-86 du 26 janvier 2004 *portant création de la Commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art.*

<sup>126</sup> Décret n°2007-940 du 15 mai 2007 *relatif à la Commission nationale des marchés des sociétés concessionnaires d'autoroutes ou d'ouvrages d'art et modifiant le décret n° 2004-86 du 26 janvier 2004.*

<sup>127</sup> Chiffres 2012 – Source Xerfi/2013.

GROU PES	SOCIÉTÉ CONCESSIONNAIRE D'AUTOROUTE	NATURE	CA 2013 (M€)	FIN DE CONCESSI ON	CONTRAT de PLAN
VINCI	ARCOUR (SA 2005)	Privée	43,5	31/12/2070	n
	ASF (SA 1957)*	Privée	2628,2	31/12/2033	2012-2016
	ESCOTA (SA 1956)*		680,6	21/21/2027	2012-2016
	COFIROUTE*	Privée	1241,4	31/12/2031	2010-2014
	Tunnel du Puymorens (ASF)		-	31/12/2037	n
	Tunnel Duplex A 8 6 (COFIROUTE)			31/12/2086	n
ABER TIS	SANEF (SA 1963)*	Privée	1100,1	31/12/2029	2010-2014
	SAPN (SA 1963) *	Privée	367,0	31/12/2028	n
	ALIS (SA 2001)	Privée	57,9	31/12/2067	n
EIFFA GE	A'LIENOR (SAS 2006)	Privée (65% Eiffage / 35% SANEF)	42,7	18/12/2066	n
	Tunnel Maurice Lemaire	Privée (APRR)	-	31/12/2022	n
	Viaduc de Millau (CEVM)	Privée	38,3	31/12/2079	n
	APRR (SA 1961)*	Privée	1579,3	31/12/2032	2014-2018
	AREA (SA 1970)*	Privée (APRR)	521,4	31/12/2032	2014-2018
	ADELAC (SAS 2005)	Privée (49,90% AREA)	41,3	31/12/2063	n
Autres	ALICORNE (SAS 2008)	Privée	11,7	23/08/2063	n
	ATLANDES	Privée	110,0	21/01/2051	n
	ATMB (SA 1956)	Publique	62,1	31/12/2050	2010-2014 Projet 2015-2019
	CCI du HAVRE : - Pont de Normandie - Pont de Tancarville	Privée	-	17/05/2027	n
	SFTRF (SA 1962)	Publique	110,8	31/12/2050	2012-2016
	ALBEA (A 150 – mise en service prévue au printemps 2015)	Privée		55 ans à compter de la mise en service	
	SMTPC (Tunnel Prado Carénage Marseille) (SA 1989) Concession de la CUMPM	Privée	35,6	31/12/2025	



### 1° Les négociations entre l'État et les SCA

Les hausses tarifaires des péages autoroutiers sont négociées par l'État avec les sociétés d'autoroute en contrepartie d'investissements. Cette négociation se traduit par un contrat de plan qui permet à la société d'augmenter les tarifs qu'elles perçoit auprès des usagers en contrepartie de la réalisation d'investissements supplémentaires, non prévus à l'origine dans le contrat de concession ou hors de leurs obligations normales. L'équilibre du modèle financier hausse tarifaire / travaux à réaliser dépend des éléments suivants :

- ❖ hypothèses sur l'évolution future de l'inflation et du trafic ;
- ❖ estimation préalable du coût des travaux à réaliser ;
- ❖ niveau de rémunération retenu pour la société (qui est fonction de la hausse tarifaire accordée en complément des 70% d'inflation négociés lors de la privatisation).

La Cour des Comptes et l'Autorité de la concurrence ont fait le constat commun d'une négociation systématiquement effectuée dans l'intérêt des SCA. Ce constat est partagé par les services du ministère de l'économie qui estime que le taux de rentabilité interne (TRI) pour chaque opération d'acquisition est significativement supérieur à la juste rémunération du capital (coût moyen pondéré du capital - CMPC). Dans ce contexte, depuis la privatisation, soit en seulement 7 années (2006-2013), les dividendes versés par les SCA privatisées se sont élevés, dividendes exceptionnels inclus, à 14,9 milliards d'euros.

<b>Dividendes ASF/ESCOTA, COFIROUTE, APRR/AREA, SANEF/SAPN (en millions d'euros)</b>											
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>T o t a l d i v i d e n d e s v e r s é s e x c e p t i o n n e l i n c l u s</b>	342	622	520	2191	5024	964	1148	1518	2704	1549	1572

L'analyse du processus décisionnel par la Cour des Comptes l'a conduite à conclure que l'ampleur et la qualité des infrastructures étaient systématiquement privilégiés par rapport aux intérêts des usagers ou aux intérêts patrimoniaux de l'État.

La signature de nouveaux contrats de plan repose donc sur un processus de négociation peu adapté qui ne garantit pas une défense efficace de l'intérêt des usagers. En particulier, la légitimité de l'enchaînement systématique des contrats de plan et le volume de l'enveloppe tarifaire négociée sont discutables.

L'enjeu est de définir des procédures permettant de rééquilibrer les différentes composantes de l'intérêt général, notamment dans ses aspects économiques.

### 2° La situation concurrentielle des marchés de travaux

Les SCA sont en situation de monopole compte tenu du droit exclusif qui leur est attribuée par le contrat de concession. Si l'octroi d'un tel droit exclusif n'est pas critiquable en lui-même s'agissant d'un service public, il n'en reste pas moins qu'il contribue à créer une situation insatisfaisante sous l'angle de la concurrence sur le marché aval des travaux réalisés sur le réseau. Cette préoccupation est particulièrement aiguë dans la mesure où les SCA sont contrôlées par des groupes de BTP (Bouygues et Eiffage). Or, le dispositif de régulation concurrentiel en place, fondé sur une base contractuelle, s'avère particulièrement inadaptée :

- impossibilité pour les pouvoirs publics d'y apporter facilement des modifications unilatérales ;
- des pouvoirs de la CNM qui sont particulièrement limités par rapport à ceux qui sont usuellement octroyés à des régulateurs ;
- aucun dispositif efficace de sanction en cas de manquement par la SCA à ses obligations.

L'enjeu est donc de proposer un mécanisme de régulation de ses droits exclusifs qui soit comparable dans son ampleur à celui qui existe dans d'autres secteurs (communications électroniques, transport ferroviaire).

## Justification de l'intervention

Dans son rapport de juillet 2013 relatif au contrôle des services en charge des relations avec les sociétés d'autoroutes, la Cour des comptes a formulé de vives critiques sur ce processus et appelé de ses vœux une modification du processus décisionnel.

L'avis n° A-14-13 du 17 septembre 2014 de l'Autorité de la concurrence sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires (SCA) confirme la nécessité d'une refonte en profondeur du dispositif :

- ⇒ La rémunération des SCA est excessive au regard des coûts et des risques supportées ;
- ⇒ La compensation illégitime de certains investissements d'exploitation sur autoroutes en services<sup>128</sup> ;
- ⇒ Le constat d'une défaillance de régulation de l'État et la mise en évidence du fait que les contrats de plan sont systématiquement négociés à l'avantage des sociétés concessionnaires ;
- ⇒ Des règles de mise en concurrence lors de la passation des marchés de travaux très largement insuffisantes.

S'agissant du premier point, l'AdIC décrit une stratégie de surendettement massive, soutenue par un coût de la dette très faible compte tenu du faible risque supporté par les SCA et un mécanisme de déductibilité fiscale dérogatoire au droit commun<sup>129</sup>, qui conduit à une rémunération excessive des actionnaires. L'Autorité de la concurrence conclut que la charge de la dette des SCA est plus que couverte par les dividendes versés par ces sociétés.

## II- Description des objectifs poursuivis

L'objectif général poursuivi est de renforcer le positionnement de l'État face aux sociétés d'autoroute. Cet objectif général se décline en deux objectifs spécifiques :

- ⇒ Le premier est de garantir un **meilleur paramétrage et un meilleur cadrage financier des investissements autoroutiers** compensés par des hausses de péages, afin d'éviter que les SCA ne perçoivent une rémunération excessive pour ces investissements ; il convient notamment d'associer à l'expertise menée dans le cadre des contrats de plan, des fonctionnaires dont la mission exclusive n'est pas l'amélioration du réseau autoroutier mais également le pouvoir d'achat des consommateurs.
- ⇒ Le second objectif est d'apporter une **réponse plus efficace aux enjeux concurrentiels de ce secteur**, liés à l'appartenance des SCA à des groupes de travaux publics<sup>130</sup>, qui ont été identifiés et analysés dès 2005 par le Conseil de la Concurrence dans son avis n°05-A-22, par **la mise en place d'un réel cadre de régulation** des marchés des SCA.

## III- Options possibles et nécessité de légiférer

### Le choix de la voie législative

Des mesures législatives sont nécessaires pour étendre les compétences de l'ARAFER mais également pour mettre en place une régulation effective nonobstant les clauses contractuelles des contrats de concessions qui visent à l'empêcher<sup>131</sup>.

### Caractéristiques du dispositif retenu

---

<sup>128</sup> Exemple du Télépéage sans arrêt dans le cadre du « paquet vert autoroutier ».

<sup>129</sup> La déductibilité des charges financières de l'assiette de l'impôt sur les sociétés est normalement « rabotée » mais pas pour les sociétés concessionnaires dans le cadre d'une délégation de service public, dont font partie les SCA.

<sup>130</sup> Vinci (Vinci Autoroutes) et Eiffage (APPR), deux des majors français du BTP, dominent le secteur de la concession d'autoroutes. Ils ont réalisé respectivement 51,9% et 26,5% des revenus sectoriels hors ouvrages à péages. Vinci Autoroutes est notamment à la tête d'ASF, principale société du secteur présente en particulier dans le Sud (A7), de Cofiroute qui exploite les axes A10 et A11, ainsi qu'Escota, concessionnaire de l'autoroute A8 de la Côte d'Azur. Le troisième acteur, Sanef, est détenu majoritairement par le groupe Abertis, qui revendique le leadership mondial dans la concession d'autoroutes.

<sup>131</sup> Prérogative du pouvoir législatif de modification des contrats en cours pour un motif impérieux d'intérêt général.

Les caractéristiques du dispositif envisagé sont les suivantes.

⇒ **Associer l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAFER) à la négociation des contrats de plan ayant une incidence sur la hausse des tarifs de péages**

L'ARAFER sera chargée de veiller, en lien avec les ministres chargés de l'économie, du budget, et des transports, à l'intérêt des usagers des autoroutes notamment dans le cadre des relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Elle sera consultée sur les projets de modifications des contrats de concession et les projets de contrats de plan dès lors qu'ils auront une incidence sur les tarifs de péage. Elle définira les hypothèses pertinentes s'agissant du trafic, de l'inflation et de tout autre paramètre ne relevant pas de la négociation et pouvant impacter l'équilibre économique du contrat. Elle sera régulièrement informée de l'état des négociations et des modifications du projet. Elle adressera aux ministres concernés un avis, qui portera notamment sur le champ des dépenses qui, relevant des obligations ordinaires du concédant, ne peuvent pas être couvertes par une augmentation des tarifs de péages, sur le taux de rentabilité interne et sur les impacts sur les usagers. Cet avis sera adressé au Parlement et rendu public au plus tard à la date de conclusion du projet.

⇒ **Créer de nouvelles obligations pour les sociétés autoroutières dans la passation des marchés de travaux ou de services sur le réseau concédé et donner de nouvelles compétences à l'ARAFER afin de contrôler ces dispositions.**

L'ARAFER veillera en lien avec le ministre chargé de l'économie, au respect, par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, de leurs obligations en matière de passation des marchés de travaux et de fourniture de services sur le réseau autoroutier concédé.

Le principe de l'assujettissement des SCA à des règles de publicité et de mise en concurrence sera inscrit dans la loi. De telles règles, issues du droit de la commande publique, ne seront plus de niveau contractuel, par définition négociées dans un cadre bilatérales, mais relèveront du pouvoir unilatérale de décision propre au législateur et au règlement et s'appliqueront à tous. Elles seront ainsi étendues à l'ensemble des SCA et pourront être renforcées ; en particulier, les seuils seront révisés.

De même, la loi fixera le principe selon lequel est instituée par la société concessionnaire une commission de marchés au sein de laquelle siège de droit un représentant du ministre chargé de l'économie. L'Autorité indépendante fixera les règles relatives à la composition et au fonctionnement des commissions et pourra engager des recours contentieux devant le juge administratif si les règles de mise en concurrence n'ont pas été respectées. Elle établira chaque année un rapport d'activité des commissions, qui comportera toutes recommandations utiles, sera adressé au Gouvernement et au Parlement, et rendu public.

L'ARAFER pourra procéder à des expertises, mener des études, recueillir des données et mener toutes actions d'information nécessaires dans ce secteur, ainsi qu'y exercer les compétences de contrôle, d'enquête et d'intervention dont elle dispose dans le secteur ferroviaire.

## **V- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

Les revenus des SCA seront réduits à hauteur des surprofits réalisés actuellement.

### **1) Impact pour les consommateurs/particuliers**

Les consommateurs bénéficieront des dispositions envisagées via une moindre hausse des tarifs des péages autoroutiers. Le gain annuel de pouvoir d'achat peut être évalué dans une fourchette de 100 à 200 millions d'euros.

### **2) Impact pour les entreprises**



Les entreprises du secteur du BTP bénéficieront d'un meilleur accès aux marchés des SCA grâce à une meilleure régulation concurrentielle.

Les entreprises utilisatrices des services des SCA, en particulier les entreprises de transport routier de marchandises, bénéficieront également de la modération tarifaire des péages

Les SCA sociétés continueront à percevoir une rémunération raisonnable pour leurs investissements. Dès lors, l'objectif d'une telle rémunération ne pourra pas justifier de leur part des réductions d'emplois<sup>132</sup>. Par ailleurs, s'agissant de celles qui ne sont pas intégrées avec des groupes de BTP, elles pourront bénéficier d'un cadre concurrentiel des marchés de travaux plus favorables.

L'institution de commission de marché par les SCA aura un coût nul, pour les SCA qui en dispose déjà d'une en application de leur contrat de concession, ou un coût très faible pour les autres.

### **3) Pour les administrations**

La mesure impliquera l'allocation de ressources à l'ARAF dans sa nouvelle configuration : voir, sur ce point, l'étude d'impact relative à la reconfiguration de cette Autorité. L'ARAF bénéficiera par ailleurs des moyens actuellement alloués à la CNM.

### **4) Impact sur l'ordre juridique interne/communautaire**

Les mesures spécifiquement visées par la présente étude d'impact nécessitent de modifier le chapitre II du titre II du code de la voirie routière.

Les mesures relatives aux marchés de travaux autoroutiers s'appliqueront en lieu et place des dispositions de l'ordonnance n° 2009-864<sup>133</sup> du 15 juillet 2009 relative aux contrats de concession de travaux publics qui, à son titre III, prévoit essentiellement des règles de publicité pour les concessionnaires de travaux publics. Il convient de noter ce titre III ne vise aujourd'hui que Cofiroute, les autres SCA étant soumise à des règles plus strictes, avec notamment une obligation de mise en concurrence, en application des contrats de concessions.

L'ordonnance n° 2005-649<sup>134</sup> est applicable aux travaux passés par les SEMCA, c'est-à-dire aux sociétés concessionnaires d'autoroutes qui sont des pouvoirs adjudicateurs. Les dispositions qu'elle prévoit sont d'origine communautaire<sup>135</sup> et il ne saurait y être dérogé ; c'est la raison pour laquelle, les dispositions envisagées ne visent que les SCA c'est-à-dire les sociétés d'autoroutes qui ont été privatisées.

Par ailleurs, les dispositions réglementaires d'application de cette ordonnance<sup>136</sup> sont celles qui sont actuellement insérées dans les contrats de concessions des SCA (sauf Cofiroute), selon toutefois des modalités particulières<sup>137</sup>. Il s'agit de ces stipulations contractuelles qu'il est proposé d'abroger unilatéralement par la loi. Elles seront remplacées par les nouvelles règles du code de la voirie routière envisagées par le projet de loi.

---

<sup>132</sup> Pour mémoire, la diminution des effectifs salariés dans le secteur des SCA (-16% en huit ans) s'explique par l'automatisation croissante des péages, à travers une utilisation plus fréquente des cartes bancaires et le développement du télépéage. Ce dernier a conquis un nombre croissant d'usagers, notamment depuis la mise en place du télépéage sans arrêt depuis 2009. Ainsi, la part des salariés affectés aux péages était de 36,4% en 2012, contre 43% en 2007.

<sup>133</sup> Ordonnance n° 2009-864 du 15 juillet 2009 *relative aux contrats de concession de travaux publics*.

<sup>134</sup> Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 *relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics*.

<sup>135</sup> Lequel vient d'ailleurs d'être refondu par la directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 *sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE*.

<sup>136</sup> Décret n° 2005-1742 précité.

<sup>137</sup> Les règles de seuil sont différentes.

Il convient de noter que ces nouvelles règles sont très largement inspirées de celles de l'ordonnance n° 2005-649 même si elle répond à des problématiques différentes : les outils de mise en œuvre des principes d'égal accès à la commande publique et de bonne utilisation de l'agent public se trouvent être pertinents pour remplir un objectif plus ciblé de régulation concurrentielle. Leurs modalités réglementaires de mise en œuvre seront toutefois différentes

#### **V- Présentation des consultations menées**

Aucune consultation obligatoire n'a été identifiée. Les consultations formelles suivantes ont été menées :

- Haut Comité de la Qualité de Service dans les Transports (HCQST) ;
- Association des Sociétés Française d'Autoroutes (ASFA) ;
- L'Autorité de Régulation des Activités Ferroviaires (ARAF).

#### **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

L'entrée en vigueur des nouvelles dispositions sera différée au 1er juillet 2015 afin de pouvoir doter l'ARAF des moyens nécessaires à ses nouvelles missions.

Dispositions	Entrée en vigueur	Mesures d'application
Article 18 [Transport par autocar]		
L. 122-12 à L. 122-15 (consultation de l'ARAF sur les contrats de plan)	1er juillet 2015	Précision du processus de consultation et sur les éléments devant figurer dans l'avis de l'ARAF.
L. 122-16 et L. 122-17 (mission ARAF et champ d'application)		Aucune
L. 122-18 (principe de publicité)		Définition des règles de publicité et des exceptions. Précisions sur l'identification des travaux compensés.
L. 122-19 (règles de mise en concurrence)		Définition des règles de recours aux différents types de procédure et leurs modalités de mise en œuvre.
L. 122-20 (information aux candidats non retenus)		Définition des modalités de mise en œuvre.
L. 122-21 et L. 122-22 (institution des commissions de marché)		Définition réglementaire du seuil au-delà duquel les avenants sont notifiés.
L. 122-23 (possibilité de du juge administratif par l'ARAF)		Aucune
L. 122-24 et L. 122-25 (rapport et dispositions d'application)		Aucune

--

## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

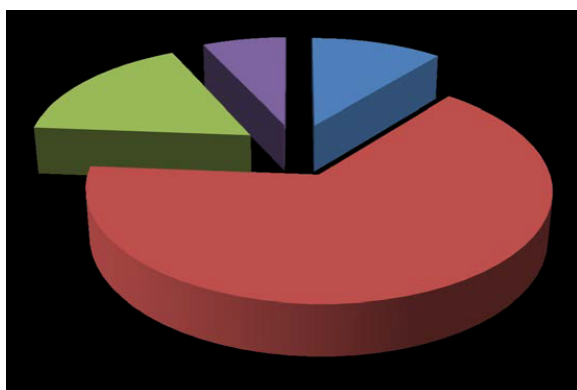
### **État des lieux**

L'organisation des épreuves des examens théorique général (ETG ou code) et pratiques est assurée par l'État. Plus particulièrement, la surveillance et l'organisation des examens sont confiées aux inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière (IPCSR).

En pratique, sur les 1300 IPCSR, seuls 923 ETP font effectivement passer des examens (théoriques et pratiques) répartis dans 700 centres<sup>138</sup>.

### **Répartition du temps consacré aux examens aujourd'hui**

**(Dossier de presse « RÉFORME DU PERMIS DE CONDUIRE : PRIORITÉ JEUNESSE »  
présenté le 13 juin 2014)**



*En bleu : permis A (11%)  
En rouge : permis B (66%)  
En vert : permis et examens du groupe lourd (17%)  
En mauve : ETG (7%)*

L'insuffisance du nombre d'IPCSR et le dispositif d'attribution des places aux examens mis en place depuis 2006<sup>139</sup> génère un engorgement des centres d'examen et des délais d'attente de passage des épreuves particulièrement longs et disparates du fait du nombre plus ou moins importants de candidats au permis et du nombre d'IPSCR affectés au département.

De 98 jours (3 mois) en moyenne au niveau national, l'attente peut atteindre une moyenne de 5 mois dans certains départements, notamment en Île-de-France. Dans les autres pays européens, les délais sont en moyenne d'un mois et demi.

### **Enjeux**

En France, plus d'un million de candidats présentent le permis B chaque année.

L'inscription au passage du permis de conduire est gratuite (cas unique en Europe). Néanmoins, lorsque le candidat se forme dans un établissement d'enseignement de la conduite et de la sécurité routière (EECSR ou auto-école), cette inscription est très souvent réalisée par l'EECSR pour le compte de l'élève. L'EECSR facture, d'une part, des frais de présentation au code (ETG) et, d'autre part, des frais de présentation à la conduite (examen pratique du permis de conduire) et ce, à chaque présentation du candidat. Pour la présentation au code, les prix sont très variables d'un établissement à l'autre, de 35€ par présentation à parfois 150€ en Ile de France.

<sup>138</sup> Chiffres de la Délégation à la Sécurité et à la Circulation routières (DSCR).

<sup>139</sup> L'attribution des places à l'examen est opérée par le service de répartition des places des Préfectures, selon le nombre d'élèves inscrits par l'auto-école, le nombre d'auto-écoles du département et surtout le nombre d'inspecteurs disponibles. Les places ne sont pas nominatives et il appartient à l'établissement de répartir les places qui lui sont attribuées entre les candidates inscrits dans son établissement. L'attribution des places repose sur le principe suivant : un élève reçu à la première présentation vaut une place d'examen pour l'auto-école. À l'opposé, l'élève recalé qui devra de nouveau présenter l'examen ne génère pas de droit pour une nouvelle attribution de places.

Le prix d'un forfait « 20h », en moyenne de 1000€, peut varier entre 800€ et 1600€ ; ce forfait inclut généralement les frais susmentionnés. Celui de l'heure de conduite, en moyenne de 40€, peut aller de 30€ à 60€<sup>140</sup>. Pour mémoire, peu de candidats sont susceptibles d'être correctement formés au bout de seulement 20h de conduite ; la moyenne nécessaire constatée se situe davantage autour de 30h. À ce coût, s'ajoute le « prix de l'échec » pour 40% des candidats qui présentent l'examen pratique pour la première fois : au-delà des nécessaires heures de conduites additionnelles, s'ajoutent celles prises pour se maintenir à niveau dans l'attente d'une nouvelle date d'examen ainsi que les frais de présentations.

Ces montants sont élevés au regard du pouvoir d'achat des classes moyennes et, malgré certaines aides financières de l'État<sup>141</sup>, pour les classes les moins favorisées. À titre d'illustration, la moitié des personnes sous le seuil de pauvreté n'a pas le permis.

Le permis de conduire est un élément essentiel de l'insertion sociale et professionnelle, en particulier pour les jeunes. Pour beaucoup d'entre eux, le permis de conduire est aussi un passeport indispensable pour l'emploi dans la mesure où il est un critère d'embauche pour 65% des employeurs<sup>142</sup>. Rendre le permis de conduire accessible au plus grand nombre, et notamment aux plus jeunes pour leur permettre une mobilité encore très largement indispensable pour entrer dans le monde du travail, est donc un enjeu majeur.

Il s'agit également d'un enjeu fort de sécurité dans un contexte où à l'accès à l'emploi est critique et le prix du élevé de la formation au permis peut inciter à conduire sans ce dernier.

### **Justification de l'intervention**

L'un des leviers de la diminution du coût de la formation est la réduction des délais d'attente pour passer ou repasser l'examen. Chaque mois de délai gagné représente en moyenne 200 euros d'économie sur le coût total du permis de conduire aujourd'hui.

Le choix a été effectué de réduire les délais, c'est-à-dire d'augmenter le nombre des places disponibles, en recentrant les examinateurs (IPSCR) sur le passage du permis B. Ainsi, la réforme engagée par le gouvernement à l'été 2014, consistant à confier à des délégués et inspecteurs du permis de conduire retraités la surveillance de l'épreuve théorique, produit-elle déjà des effets visibles sur les délais de passage des examens.

Cette solution n'est toutefois pas pérenne. La prochaine étape est le transfert au secteur privé l'organisation et la surveillance de l'épreuve théorique.

En outre, il est envisagé de renforcer les effets de la réforme en confiant également au secteur privé l'organisation des épreuves pratiques pour le permis des poids-lourd. Cela génèrera 262 500 places d'examen au permis B supplémentaires.

Enfin, les frais de présentation aux examens aujourd'hui facturés par les auto-écoles pour une présentation au code seront réglemèntés. La mesure devrait avoir pour effet de diminuer le coût relatif à la présentation aux examens en supprimant les frais, parfois exorbitants, facturés par les EECSR pour la présentation à l'examen du code.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

Pour rétablir l'égalité sur le territoire national et atteindre le délai moyen de passage des permis de conduire fixé à 45 jours, l'État envisage de recentrer l'activité des IPSCR sur le cœur de leur mission de service public, à savoir sur le passage de l'examen pratique de la conduite pour l'obtention du permis B.

Ce recentrage, au service de la jeunesse, doit permettre de dégager des postes d'inspecteurs supplémentaires (environ 200). Ce gain de disponibilité permettra d'ouvrir plus de places aux examens, réduire les délais d'attente du passage du permis de conduire et ainsi participer à la diminution du coût du permis.

---

<sup>140</sup> Rapport de La Commission internationale des examens de conduite automobile.

<sup>141</sup> Par exemple, le dispositif du permis à 1 euro par jour.

<sup>142</sup> Rapport sur la Mobilité Inclusive, Auxilia, 2013.

Pour atteindre cet objectif, le Gouvernement souhaite recourir au secteur privé pour l'organisation de l'épreuve théorique et celle des épreuves pratiques concernant les poids-lourds. Les modalités de recours devront être définies précisément afin d'obtenir toutes les garanties d'impartialité et de compétence possible et également afin d'assurer la couverture du territoire.

### **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

L'organisation du passage des épreuves des permis de conduire est à ce jour de la compétence exclusive de l'État. Le code de la route fixe les règles applicables au secteur de l'enseignement de la conduite et de la sécurité routière qui est confié aux EESCR agréés par l'État (article L.213-1 du code de la route).

Le transfert à des organismes privés de l'organisation de l'examen théorique générale du permis de conduire et des épreuves pratiques des titres et diplômes professionnels poids-lourds, de même que la réglementation de frais d'accès à l'examen facturés par les auto-écoles est du domaine de la loi.

Les modalités de transfert (agrément, délégations de services publics) sont actuellement à l'étude afin de retenir la solution qui permettra au mieux de remplir les objectifs précités.

Afin de ne pas trop différer cette réforme essentielle en termes de mobilité, il est envisagé de recourir à une ordonnance. C'est la raison pour laquelle, le projet de loi prévoit d'habiliter le Gouvernement en ce sens.

### **IV- Conditions d'application Outre-Mer**

Le régime législatif et réglementaire applicable dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution est celui de « l'identité législative ». Les lois et règlements y sont applicables de plein droit. Aucune mesure d'adaptation n'y est prévue.

Dans les collectivités d'outre-mer régies par les articles 72, 74, 76 et 77 de la Constitution, les règles relatives à la circulation routière diffèrent selon qu'elles relèvent de leur compétence exclusive ou de celle de l'État:

- Le statut de Saint Pierre et Miquelon prévoit l'application de plein droit des dispositions du droit national relatives à la circulation routière (article LO 6414-1 CGCT). La mesure s'y appliquera sans qu'il soit besoin de prévoir des mesures d'adaptation.
- Les statuts de Saint Martin (article LO 6314-3 CGCT) et de Saint Barthélemy (article LO 6214-3 CGCT) prévoient que les règles relatives à la circulation routière relèvent de leur compétence exclusive. La mesure ne s'y appliquera donc pas.
- A Wallis et Futuna (article 4 de loi n°61-814 du 29 juillet 1961), dans les TAAF et à Clipperton (article 1-1 de la loi n° 55-1052 du 6 août 1955), les règles relatives à la circulation routière relèvent de la compétence de l'État mais aucune mention expresse d'applicabilité n'existe actuellement. Le projet n'entend pas modifier cette situation. La mesure ne s'y appliquera donc pas.
- La réglementation relative à la circulation routière relève de la compétence exclusive de La Polynésie française (articles 13 et 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004) et de la Nouvelle Calédonie (l'article 22,12° de la loi organique 99-209 du 19 mars 1999). La mesure ne s'y appliquera donc pas.

Il sera nécessaire de prévoir la suppression de l'article L. 242-1 du code de la route qui, actuellement, prévoit une mention expresse d'application à Mayotte. Or, ce territoire est devenu un département d'outre-mer régi par l'article 73 de la Constitution où le droit national est de ce fait applicable de plein droit sans qu'il soit besoin de le mentionner expressément.

<b>Code concerné</b>	<b>Proposition</b>
----------------------	--------------------

Article L 242-1 du code de la route	Suppression de l'article en tant qu'il se réfère à Mayotte

## CHAPITRE V – COMMERCE

### Article 25 : Urbanisme commercial

#### **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

##### **1. Le secteur du commerce de détail est un secteur majeur pour l'économie dans lequel les grandes enseignes occupent un poids très important.**

Le secteur du commerce est un secteur majeur pour l'économie du pays, avec 1 400 milliards d'€ de CA, près de 3 millions de salariés (source Insee) et de l'ordre de 400.000 non-salariés (estimation). Il a contribué en 2011 pour 192 milliards € à la valeur ajoutée de l'économie, ce qui représente 11% du PIB national.

Le secteur de distribution est un maillon incontournable du fonctionnement de l'économie moderne, qui sert d'intermédiaire entre les milliers de fournisseurs de produits locaux ou internationaux, et des consommateurs dont les comportements sont en pleine évolution.

Les grandes surfaces alimentaires constituent le principal circuit de distribution de produits alimentaires (plus de 60% des ventes totales du commerce alimentaire en magasins et près de 45% des ventes toutes taxes comprises en volume du commerce de détail et de l'artisanat commercial en 2012), mais leur poids dans le non alimentaire reste modeste (plus de 15% de part de marché). Il existait plus de 12 300 grandes surfaces alimentaires en France au 1er juillet 2012.

La grande distribution alimentaire en France est dominée par les groupes Carrefour, premier distributeur alimentaire (numéro 2 de la grande distribution dans le monde), devant E. Leclerc : ces opérateurs représentent, en moyenne à eux deux, sur le territoire français près de 40% des ventes des grandes surfaces alimentaires en 2011. Ils sont concurrencés par des groupements d'indépendants comme Système U, Intermarché (ITM) et des opérateurs intégrés à l'image des Groupes Casino, Auchan, Aldi et Lidl. Les sept premières enseignes de la grande distribution font environ 190 Mds € de chiffre d'affaires dont 150 Mds € dans l'alimentaire.

Cependant derrière ces moyennes se cachent des disparités importantes, par exemple dans les DOM et en Corse, mais aussi à Paris ou dans certains territoires très marqués par une ou deux grandes enseignes de la distribution.

Paris par exemple se caractérise par une densité commerciale (tous commerces compris) d'environ 280 commerces pour 10 000 habitants, deux fois plus importante que dans les principales villes de provinces ou les principales capitales européennes, et par la diversité de son tissu commercial.

Selon les données de la ville de Paris, sur 8 447 locaux affectés au commerce de détail en 2011, 12% sont des magasins d'alimentation générale d'une surface de vente inférieure à 120 m<sup>2</sup> et 9% seulement des supermarchés ou supérettes de plus de 120 m<sup>2</sup>. Par ailleurs, 14% sont des commerces alimentaires spécialisés tels que des boucheries, charcuteries, poissonneries, crémeries-fromageries ou primeurs, et 16% sont des boulangeries ou pâtisseries.

Cependant si l'on se limite à la grande distribution alimentaire, la part de marché du groupe du principal groupe de distribution est ainsi supérieure à 50% dans plus de la moitié des quartiers, et supérieure à 80% dans 10 des 80 quartiers. Le second groupe a quant à lui une part de marché supérieure à 40% dans 4 quartiers, mais elle est inférieure à 30% dans 67 quartiers sur 80.

##### **1.2 Le rôle des documents de planification urbanistique**

Les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) ont été institués par la loi Solidarité et Renouvellement Urbain (SRU), n° 2000-1208 du 13 décembre 2000. Ils sont élaborés par les élus du territoire concerné, en concertation avec les acteurs institutionnels et la société civile, selon des modalités prévues dans le Code de l'Urbanisme.

Le SCOT est l'outil de conception et de mise en œuvre de la planification intercommunale ; il est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques notamment sur l'habitat, les déplacements, le développement commercial, l'environnement, et l'organisation de l'espace. Il oriente le développement d'un territoire dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement

durable, en tenant compte en particulier des objectifs de répartition géographiquement équilibrée entre emploi, habitat, équipements commerciaux services, ..., de diminution des obligations de déplacements motorisés et de développement des transports alternatifs à l'usage individuel de l'automobile ;

Le PLU définit les orientations et stratégies d'aménagement de la commune pour les années à venir. Il constitue un document de synthèse entre l'urbanisme purement réglementaire qui fixe les règles encadrant l'acte de construire et l'urbanisme opérationnel traduisant un projet de vie pour la ville de demain en terme de développement économique, social, environnemental...

Les objectifs de ces documents en matière de commerce privilégient : la lutte contre l'étalement urbain, là où le commerce est à la recherche de foncier moins cher qu'en centre-ville ; La priorité au commerce de centre-ville, dans le but de densifier les zones urbaines et limiter les déplacements motorisés ; La qualité architecturale et paysagère des entrées de ville, visant particulièrement les ensembles commerciaux.

A l'heure actuelle environ 1/3 du territoire national est couvert par des SCOT, et de nombreux autres sont en cours d'élaboration .

### **1.3. Enjeux**

Vis-à-vis des consommateurs : offrir un maximum de diversité de l'offre commerciale constitue un gage de concurrence, donc de baisse des prix et de gain de pouvoir d'achat. L'UFC-Que Choisir a illustré l'effet de la concurrence sur les prix en comparant la situation de deux magasins d'un même groupe situés à Marseille. Le premier n'est pas à proximité d'un autre hypermarché et le prix de son panier moyen est supérieur de 3,5 % à la moyenne constatée au sein du groupe. A l'inverse, un second magasin de ce même groupe à proximité de deux hypermarchés concurrents propose un panier inférieur de 1,9 % à la moyenne du groupe. L'écart de prix entre les deux magasins du même groupe est de 5,4 %.

Vis-à-vis des commerçants : dans un contexte où le commerce physique des magasins est concurrencé par le commerce en ligne, il est essentiel de stimuler par la concurrence les professionnels les plus performants et les modèles entrants de nouveaux concepts commerciaux. Faciliter l'entrée de nouveaux acteurs peut engendrer des gains de productivité, et permettre de dégager d'importantes économies d'échelle (en particulier sur les très grandes surfaces). L'augmentation de la productivité en Europe est inférieure aux gains constatés aux Etats-Unis. Cela s'explique notamment par des restrictions plus souples du côté américain qui ont entraîné des gains d'efficacité et d'innovation.

Vis-à-vis des fournisseurs, la multiplication des linéaires de vente pourrait être de nature à favoriser l'accès d'un plus grand nombre de fournisseurs de proximité notamment à la grande distribution.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

La législation en matière d'urbanisme commercial, se doit de préserver les principes de liberté d'établissement, de prestation de service, et de concurrence au bénéfice du consommateur tout en s'inscrivant dans un aménagement harmonieux du territoire à l'attractivité duquel le commerce contribue, et dans le respect des principes de développement durable compatibles avec le développement de leur modèle économique.

C'est la raison pour laquelle le projet de loi prévoit que l'autorité de la concurrence puisse être consultée sur les documents d'urbanisme, en phase de projet, c'est-à-dire avant leur validation formelle, dans certains cas dans le but de veiller à ce que ces documents ne comportent pas de dispositions constituant des freins au principe au libre jeu de la concurrence dans le secteur de la distribution.

## **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

### **Le choix de la voie législative**

Les dispositions relatives aux attributions de l'Autorité de la concurrence et celles régissant l'aménagement commercial relevant du code du commerce (partie législative), les documents



d'urbanisme figurant quant à eux dans le code de l'urbanisme (partie législative également) il est nécessaire de passer par la voie législative pour adapter ces règles.

### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Les documents d'urbanisme peuvent être déférés par le préfet devant le juge administratif dans le cadre du contrôle de légalité. Cependant la prise en compte des critères économiques et de respect de la concurrence n'étant pas au cœur du dispositif des documents d'urbanisme il peut s'avérer opportun de solliciter l'avis de l'Autorité de la Concurrence avant de disposer des SCOT pour en vérifier la compatibilité.

L'Autorité de la concurrence est le seul organisme compétent pour se prononcer sur cet aspect précis des documents d'urbanisme.

## **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

### **1) Pour l'économie**

Le potentiel économique et le dynamisme du secteur du commerce seront renforcés dans un secteur en profonde mutation notamment du fait du développement du commerce électronique et la modernisation du secteur.

### **2) Pour les entreprises**

L'ouverture de nouvelles surfaces commerciales accélèrera la réalisation de projets de construction, la réalisation de gains de productivité et la création d'emplois.

### **3) Pour les particuliers, notamment les jeunes et les handicapés**

Le commerce est un secteur reconnu pour être fortement employeur de jeunes salariés voire d'étudiants. Le concept des magasins de la grande distribution est particulièrement adapté à l'accessibilité pour les personnes handicapées (parking, places réservées aux personnes handicapés, allées larges adaptées au passage des fauteuils roulants).

### **4) Pour les finances publiques**

Plus de créations de centres de vente produira plus de recettes fiscales générales.

### **5) Pour les administrations**

Cette mesure représentera une faible charge supplémentaire pour le préfet qui devra transmettre les documents d'urbanisme adoptés à l'Autorité de la Concurrence. L'essentiel de la charge supplémentaire incombera à l'Autorité de la Concurrence en fonction du nombre d'avis sollicités

### **6) Pour les collectivités locales**

Le secteur du commerce plus dynamique contribuera plus fortement au versement de la TASCOM et de la TLPE au bénéfice des collectivités locales. La mesure permettra également de sécuriser juridiquement leurs schémas d'urbanisme.

### **7) Sur l'ordre juridique interne et l'articulation avec le droit européen**

Cette législation va tout à fait dans le sens de la liberté de concurrence prônée au niveau européen. L'avis de l'Autorité de la Concurrence ne pourra que conforter le juge administratif lorsqu'il est saisi par le préfet d'un document d'urbanisme dans le cadre du contrôle de légalité

### **8) Sociaux et environnementaux**

L'impact social sera positif dans la mesure où le secteur du commerce est de façon générale fortement créateur d'emplois de tous niveaux. Du point de vue environnemental les enseignes déjà présentes sur le territoire ont déjà entrepris au cours des dernières années des efforts importants.

## **V- Présentation des consultations menées**

L'Autorité de la Concurrence, et quelques grandes enseignes de la distribution à dominante alimentaires ont été consultées, de même que quelques élus.

Les associations d'élus seront consultées de même que les fédérations professionnelles.

## **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

L'évaluation sera réalisée en concertation avec l'Autorité de la concurrence, sur la base du nombre de saisines enregistrées et de l'analyse de l'évolution des prix dans les territoires concernés, suite aux avis rendus.

--

### **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

La loi de modernisation de l'économie de 2008 a confié à l'Autorité de la concurrence un pouvoir d'imposer des injonctions structurelles dans le secteur du commerce de détail. Cependant, celui-ci est subordonné à des conditions difficiles à satisfaire : d'une part, la constatation d'un abus de position dominante ou de dépendance économique, d'autre part la persistance de l'abus malgré une décision de l'Autorité condamnant ce dernier. Ce cas de figure ne s'est jamais produit. Ces mesures sont donc quasiment inapplicables en pratique.

L'abaissement des seuils de notification des opérations de concentration a permis d'éviter un renforcement de celles-ci dans certaines zones de chalandise dans le secteur du commerce. Cependant, pour d'autres zones déjà très concentrées, peuvent être observées des situations de concurrence particulières dans lesquelles le foncier commercial disponible est rare. Dans ces zones, la position détenue par le leader du marché peut être telle que ni les ouvertures de nouveaux magasins, ni un contrôle des concentrations renforcé ne paraissent de nature à abaisser significativement le degré de concentration et renforcer ainsi la concurrence. Ces situations peuvent concerner à la fois le commerce à dominante alimentaire et non alimentaire tel que le bricolage et l'ameublement.

Sur ces marchés de commerce de détail, l'exercice d'un pouvoir de marché par un opérateur dominant a une incidence directe sur le pouvoir d'achat, à la fois parce que le client est le consommateur lui-même mais également parce que ce dernier ne dispose pas du même pouvoir de négociation qu'une entreprise. Par ailleurs, le consommateur est doublement contraint par sa faible mobilité et par la nature incontournable d'un certain nombre de dépenses de nourriture, boissons, hygiène et entretien, habillement, bricolage.

### **II- Description des objectifs poursuivis**

Une action sur les structures de marché pourra permettre l'entrée, à un rythme plus important que celui constaté jusqu'à présent, de nouvelles enseignes et, parallèlement, réduire le poids des opérateurs déjà installés sur ces zones de chalandise. Le prononcé d'injonctions structurelles par l'autorité de la concurrence dans des conditions plus aisées et pertinentes aurait pour effet, d'une part, de favoriser l'entrée d'enseignes présentant un positionnement commercial différencié de celui du leader, offrant ainsi une réelle faculté de choix aux consommateurs, d'autre part, d'obliger ce dernier à prendre en compte cette concurrence nouvelle dans ses offres commerciales.

Au niveau européen, un tel dispositif existe au Royaume-Uni et en Grèce.

## CHAPITRE VI – URBANISME

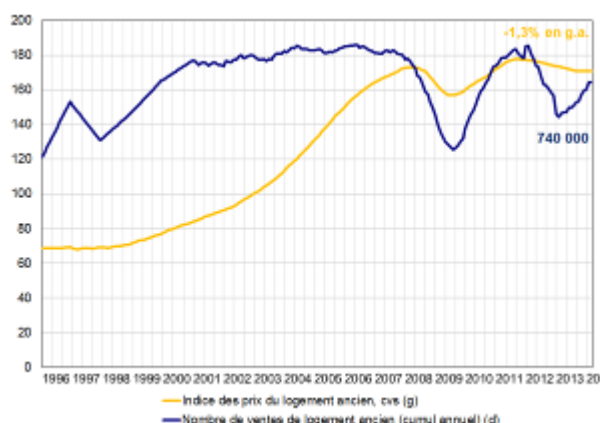
Articles 27 à 40 : Logement

### I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention

#### Diagnostic

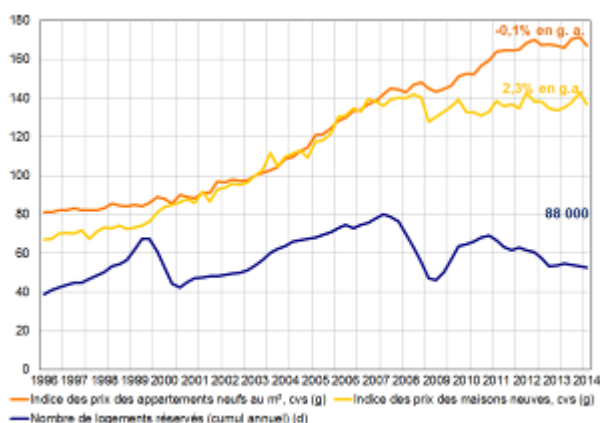
Le marché du logement a été caractérisé par une forte augmentation des prix au cours des dernières années (+150% des prix dans l'ancien et de l'ordre de +80% dans le neuf entre 1998 et 2007, les prix connaissent depuis 2008, un parcours plus erratique à un niveau élevé), résultant d'un déséquilibre dans certaines zones entre une demande dynamique et une offre de logement contrainte.

Graphique 1 : Indice des prix et volume de transactions des logements anciens



Sources : Insee-Notaires, CGEDD d'après DGFIP et bases notariales. Dernier point : mars 2014 et 2014T1, base 100 en 2003T1.

Graphique 2 : Indice des prix et commercialisation de logements neufs



Sources : enquête ECLN, SOeS, MEDDE. Champ : permis de 5 logements et plus destinés à la vente aux particuliers. Dernier point : 2014T1, base 100 en 2003T1.

Le niveau des prix de l'immobilier élevé -en particulier dans les zones tendues- pénalise à la fois le pouvoir d'achat des ménages, qui consacrent au logement plus d'un cinquième de leur budget, et la compétitivité de l'économie en général, notamment en exerçant une pression haussière sur les salaires et en limitant la mobilité résidentielle et, par la même, la mobilité professionnelle. Aussi, une politique de soutien à l'offre de logements est devenue nécessaire pour corriger ces déséquilibres.

#### Etat des lieux

Afin de développer l'offre foncière et de promouvoir un développement harmonieux entre le besoin en logements, les besoins économiques et la préservation de l'environnement, la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) a prévu le transfert de la compétence en matière de plan local d'urbanisme aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), en modifiant l'article L5214-16 du Code général des collectivités territoriales pour les communautés de communes et l'article L5216-5 pour les communautés d'agglomérations. Toutefois, une minorité, 25% des communes représentant au moins 20% de la population, peut s'opposer à ce transfert de compétences. Ce seuil est trop faible pour permettre une généralisation rapide des PLU intercommunaux, alors que l'intercommunalité constitue l'échelon pertinent pour les décisions d'urbanisme. Il apparaît donc opportun de supprimer cette possibilité, pour une minorité de communes, de bloquer le transfert de la compétence des plans locaux d'urbanisme aux intercommunalités.

Par ailleurs, dans le but d'améliorer la cohérence des décisions en matière d'urbanisme et de faire avancer des projets d'intérêt métropolitain, la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) autorise la métropole du Grand Paris à réaliser des programmes d'aménagement et de logement pour mettre en œuvre le plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement. La métropole du Grand Paris pourra alors demander à l'Etat de la faire bénéficier (par décret en Conseil d'Etat) de compétences dérogoires pour la création et la réalisation des zones d'aménagement concerté et pour la délivrance des autorisations

d'urbanisme. Cette disposition ne concerne que la métropole du Grand Paris, les autres métropoles ne sont pas concernées. Une extension de cette compétence à la métropole de Lyon et aux métropoles de droit commun renforcerait la cohérence des décisions en matière d'urbanisme sur le territoire des métropoles.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

L'objectif des différentes dispositions de cette section du projet de loi est d'améliorer la cohérence des décisions en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire afin de promouvoir un développement adapté aux besoins économiques et aux besoins en logements et de lever des contraintes réglementaires limitant l'offre de foncier disponible pour la construction.

En particulier, ces dispositions – d'une part donner aux métropoles la capacité de porter et faire avancer des projets d'intérêt métropolitain et d'autre part mener à terme la compétence d'élaboration des plans locaux d'urbanisme aux intercommunalités- auront pour effet de lever les blocages politiques des élus locaux s'agissant des gros projets d'aménagement.

Enfin, des mesures transitoires visant à lever différentes contraintes en matière d'urbanisme seront également prises dans les zones tendues, pour répondre à l'urgence du manque de logements. Le relèvement temporaire du volume constructible maximal autorisé par dérogation aux règles du plan local d'urbanisme facilitera les projets de construction de logements en zone urbaine.

L'ensemble de ces modifications doit ainsi favoriser la densification résidentielle et promouvoir la construction de logements neufs dans les zones où les besoins sont avérés.

## **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

### **Le choix de la voie législative**

Le projet de loi pour « l'activité et l'égalité des chances économiques » propose au Parlement des mesures visant à favoriser le développement d'une offre de logements adaptée aux besoins des ménages, notamment via une extension de la possibilité d'octroi, à la demande de la métropole et à titre dérogatoire, des compétences d'autorisation d'urbanisme aux autres métropoles et via le transfert effectif de la compétence d'élaboration des plans locaux d'urbanisme aux établissements publics de coopération intercommunale. Les modifications de diverses dispositions du code de l'urbanisme et de la loi ALUR rendent nécessaires l'adoption de mesures législatives.

### **Caractéristiques du dispositif retenu**

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) est modifiée au II de l'article 136 : la mention d'une possibilité de blocage du transfert de la compétence d'élaboration des plans locaux d'urbanisme par les communes est supprimée.

Il est également inséré, dans l'article L5217-2 du code de l'urbanisme relatif aux compétences exercées par les métropoles de droit commun, une disposition qui leur permet de demander des compétences élargies en matière d'autorisation d'urbanisme, à titre dérogatoire. Cette compétence est également octroyée au cas particulier de la métropole de Lyon, dont les compétences sont précisées à l'article L3641-1 du code de l'urbanisme.

Enfin, à la suite de l'article L. 123-1-11 du code de l'urbanisme est inséré un article L. 123-1-11-1, pour relever temporairement le volume constructible. Le code de l'urbanisme prévoit d'ores et déjà des dispositions législatives permettant des allègements exceptionnels des règles d'urbanisme (art. L123-1-11, art. L127-1, art. L128-1). Toutefois, l'initiative des allègements exceptionnels des règles d'urbanisme prévus dans ces dispositions est laissée aux élus locaux. Décidée au niveau national (et non local comme dans les dispositions présentées ci-dessus) et pour une période donnée, une hausse de la constructibilité des bâtiments (définie dans le plan local d'urbanisme par le gabarit, la hauteur, et l'emprise au sol) pourrait engendrer un développement significatif de l'offre de logements dans les zones tendues.

## **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

### **a. Impact pour les consommateurs/particuliers**

La hausse du coût du logement au cours des dernières années a conduit à un accroissement des inégalités : l'accès à la propriété et au logement social est devenu plus difficile pour les ménages modestes ; la part de revenu consacrée par les ménages pour se loger, lorsqu'ils sont locataires du parc privé, a considérablement augmenté malgré l'apport des aides au logement. De plus, la hausse des prix de l'immobilier a eu, et continue d'avoir, des effets anti-redistributifs, au détriment des jeunes générations, de milieu modeste : l'inflation immobilière se traduit in fine par un transfert des jeunes générations vers les plus anciennes déjà propriétaires et contribue également à accentuer les inégalités territoriales.

Les mesures du projet de loi -adapter le champ de compétences des métropoles, des établissements publics de coopération intercommunale et des communes en matière d'autorisations d'urbanisme - favoriseront l'offre de logements en facilitant la réalisation de projets ambitieux d'aménagement et de construction de logements. Ces diverses mesures contribueront à corriger les déséquilibres sur le marché du logement sur les territoires des métropoles et des zones urbaines en tension : l'accès des ménages à un logement devrait ainsi être facilité.

#### b. Impact pour les entreprises

La hausse des prix de l'immobilier au cours des dernières années a contribué à dégrader la compétitivité des entreprises. Ce constat a été établi à diverses reprises, notamment dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2013 ou encore dans la note n°2 du Conseil d'Analyse Economique « Comment modérer les prix de l'immobilier ? ».

Tout d'abord, l'inflation immobilière a pénalisé les entreprises en pesant sur leurs coûts, à la fois directement via le niveau des loyers et des investissements immobiliers, mais également plus indirectement, du fait de la pression haussière exercée sur les salaires nominaux. En renchérissant le coût du travail, la hausse des prix immobiliers en France a ainsi probablement dégradé la compétitivité-coût des entreprises françaises. De plus, d'après une étude du CREDOC (Babès, Bigot et Hoibian, « Les problèmes de logement des salariés affecteraient 40% des entreprises », note de synthèse du CREDOC, avril 2012), les problèmes de logement des salariés affecteraient les entreprises par d'autres biais. Ils compliqueraient le recrutement, freineraient la mobilité interne des salariés et diminueraient leur productivité. Par ailleurs, la hausse du prix de l'investissement en construction peut également avoir détérioré la compétitivité de l'économie en évinçant d'autres formes d'investissement ou de dépenses (notamment investissement en machines-outils, dépenses en R&D,...). En effet le problème de rareté du foncier et sa mise en concurrence entre utilisation pour le logement ou utilisation pour le foncier des entreprises a conduit à des coûts liés à l'immobilier élevés pour les entreprises. Ces coûts ont pu en partie évincer d'autres dépenses d'investissement.

Aussi, une action favorisant le développement de l'offre de logements dans les zones où les besoins sont particulièrement marqués pourrait modérer le niveau des prix immobiliers et devrait donc également bénéficier aux entreprises par ces différents canaux.

#### c. Impact pour les administrations

Ces mesures modifient la répartition des compétences en matière d'urbanisme entre les différentes collectivités locales.

#### d. Impact sur l'ordre juridique interne et communautaire

Cette mesure n'a pas d'impact sur l'ordre juridique interne et communautaire.

### **V- Présentation des consultations menées**

Sans objet.

### **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

La hausse de constructibilité dans les zones tendues est temporaire : elle s'applique aux demandes de permis et aux déclarations déposées en application de l'article L. 423-1 avant le 1er janvier 2018.

L'octroi de compétences dérogatoires pour la délivrance des autorisations d'urbanisme par les métropoles pourra être accordé par l'Etat à la demande d'une métropole, par décret en Conseil d'Etat.

L'impact global d'une plus grande cohérence dans l'aménagement du territoire apparaît difficile à évaluer. Cela devrait permettre d'accroître la densité résidentielle et de promouvoir l'offre de logements neufs.



*Articles 27 et 28 : Transfert du PLU au niveau intercommunal et anticipation du transfert du PLU au niveau intercommunal*



*Article 29 : Rapport sur la mobilité dans le parc social*

## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État des lieux**

Différents outils ont été créés afin de favoriser le développement du logement intermédiaire avec notamment les mesures issues de l'ordonnance du 20 février 2014 et des outils financiers (principalement des dispositifs fiscaux).

Ainsi, l'ordonnance du 20 février 2014 prévoit plusieurs mesures ayant pour objet de favoriser le développement du logement intermédiaire avec notamment la création d'une définition du logement intermédiaire, la possibilité donnée aux collectivités territoriales d'en prévoir le développement dans leurs documents de programmation (PLH) et la création d'un bail réel immobilier de longue durée pour la production de logement intermédiaire. L'ordonnance autorise également les organismes HLM à créer des filiales ayant pour objet la production de logement intermédiaire.

Les mesures de cette ordonnance sont soumises à un zonage puisqu'elles ne s'appliquent que dans les communes appartenant à une zone d'urbanisation continue de plus de 50 000 habitants telle que définie par l'article 232 du code général des impôts (communes soumises à la taxe sur les logements vacants), ainsi que dans les communes de plus de 15 000 habitants en forte croissance démographique définies par décret pris en application du septième alinéa de l'article L.302-5 du code de la construction et de l'habitation.

Par ailleurs, il existe des dispositifs financiers (principalement fiscaux) destinés à favoriser le développement du logement intermédiaire tels que notamment le dispositif Pinel, le régime fiscal applicable aux investisseurs institutionnels, introduit par l'article 73 de la loi de finances pour 2014, le Borloo ancien et le prêt locatif intermédiaire. Ces dispositifs financiers font - pour certains - l'objet d'un zonage défini hors de l'ordonnance du 20 février 2014.

Il est rappelé que les mesures de l'ordonnance du 20 février 2014 et les outils financiers précités ne sont pas corrélés.

Il s'avère que le zonage de l'ordonnance du 20 février 2014 pose des difficultés substantielles en termes de lisibilité et de cohérence avec les dispositifs d'aide existants en faveur du logement intermédiaire.

### **Enjeux**

Il s'agit, notamment, de rendre lisibles et cohérents les différents outils créés en faveur du logement intermédiaire de manière à ce que les acteurs concernés s'en saisissent. Il s'agit également de compléter les dispositions de l'ordonnance du 20 février 2014 pour compléter les outils permettant de développer le logement intermédiaire.

En effet, actuellement, le zonage de l'ordonnance du 20 février 2014 et les zonages – quand ils existent – des outils financiers en faveur du logement intermédiaire ne se recoupent pas nécessairement.

Ainsi, les logements construits avec l'appui de dispositifs financiers en faveur du logement intermédiaire peuvent être qualifiés de logements intermédiaires au sens de l'ordonnance uniquement dans le cas où il y a cohérence entre le zonage de l'ordonnance du 20 février 2014 et le zonage du dispositif financier concerné.

A l'inverse, un logement construit avec l'aide des dispositifs financiers précités – dont le dispositif Pinel - dans un endroit situé hors du zonage de l'ordonnance du 20 février 2014 ne pourra pas s'appeler logement intermédiaire au sens de l'ordonnance.

Le zonage de l'ordonnance du 20 février 2014 introduit donc des difficultés de compréhension de la définition du logement intermédiaire alors que l'un des objets de cette ordonnance était de clarifier cette notion.

D'autre part, ce zonage crée des difficultés opérationnelles relatives au régime fiscal applicable aux investisseurs institutionnels, introduit par l'article 73 de la loi de finances pour 2014. En effet, comme précédemment énoncé, le zonage introduit par l'ordonnance du 20 février 2014 n'est pas recouvert de

manière intégrale par les zones A et B1 sur lequel s'applique ce dispositif. En conséquence, les filiales des organismes HLM dédiées au logement intermédiaire, qui ne peuvent intervenir que sur le zonage prévu par l'ordonnance du 20 février 2014, ne pourront pas systématiquement mobiliser le régime fiscal applicable aux investisseurs institutionnels, ce qui nuit à l'efficacité de la mesure même de création de telles filiales. De plus, les maisons mères de ces filiales peuvent - quant à elles - intervenir sur la France entière. Ainsi, les territoires appartenant au zonage de l'ordonnance mais non compris dans les zones A et B1 ne verront probablement de filiales intervenir car elles ne pourront pas bénéficier du dispositif fiscal applicable aux investisseurs institutionnels.

De plus, seules les collectivités situées au sein du zonage de l'ordonnance peuvent prévoir dans leur PLH le développement de logement intermédiaire au sens de l'ordonnance. Cependant, en dehors du zonage de l'ordonnance, rien n'interdit aux collectivités territoriales de prévoir la production de logements sous plafonds intermédiaires dans leur PLH (bien que les logements ne soient pas considérés comme intermédiaires par la loi). Ainsi, le zonage de l'ordonnance sur le logement intermédiaire introduit encore une fois un problème de lisibilité.

Enfin le bail réel immobilier, qui permet notamment de portage foncier des opérations de construction de logements intermédiaires ne peut avoir lieu que dans les zones définies par l'ordonnance, ce qui ne permet pas de le mobiliser dans l'ensemble des territoires où le besoin en logements intermédiaires a été identifié.

### **I - Objectifs poursuivis**

D'une manière générale, l'objectif poursuivi par l'ordonnance est de mettre en place des outils permettant de développer une nouvelle offre de logements plus accessibles aux ménages à revenus moyens, que ce soit à la location ou à l'achat et de susciter la production de cette nouvelle offre par les acteurs.

Outre la ratification, à son article 1<sup>er</sup>, de l'ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire, les articles 30 à 35 visent à modifier certaines dispositions du code de la construction et de l'habitation et du code de l'urbanisme pour compléter les outils permettant de développer le logement intermédiaire.

En premier lieu, afin de rendre lisibles et cohérents les différents outils créés en faveur du logement intermédiaire de manière à ce que les acteurs concernés s'en saisissent, la condition de zonage applicable à l'ordonnance du 20 février 2014 est supprimée sur le logement intermédiaire pour la rendre plus lisible et opérationnelle pour les opérateurs. Les aides financières et fiscales pour la production de logements intermédiaires restent quant à elles soumises à un zonage indépendant de celui de l'ordonnance. Ainsi, le zonage ou l'absence de zonage de l'ordonnance n'a aucun impact sur les outils financiers.

En second lieu, il est prévu de permettre aux établissements publics de coopération intercommunale, aux conseils généraux et aux métropoles, délégataires des aides à la pierre de l'Etat pour le logement locatif social, d'être également l'acteur local de la programmation des aides au logement intermédiaire et aux logements en location-accession sur leur territoire de compétence lorsque les besoins de ce territoire identifiés dans les plans locaux de l'habitat (PLH) justifient la production de ce type de logements qui constitue une offre complémentaire entre le parc locatif social et le parc privé, étant rappelé que les dispositions législatives en vigueur (L. 302-1 du CCH) disposent que les PLH, qui constituent le socle de toute délégation aux EPCI ou aux métropoles en matière d'habitat et d'hébergement, contiennent les objectifs de production des territoires en matière de logements intermédiaires.

Les collectivités pourront ainsi mettre en œuvre de véritables politiques locales de développement du logement locatif intermédiaire – à l'instar de ce que certaines font d'ores et déjà sur le logement locatif social, et disposeront pour se faire de tous les leviers d'action possible.

En troisième lieu, l'objet social des filiales qui peuvent être créées par les organismes HLM pour construire et gérer du logement intermédiaire est complété pour qu'il soit précisé de manière explicite que ces filiales peuvent également acquérir des logements intermédiaires. Ces filiales pourront se voir confier la gestion de logements intermédiaires par le biais d'un mandat de gestion, et confier elle-même une partie de leur parc en gestion à un autre organisme par le même biais.

Enfin, les modifications du code de l'urbanisme ont pour objectif principal d'assurer la pleine traduction opérationnelle de la programmation et de la planification, par les collectivités territoriales, du développement des logements intermédiaires. Les communes sur le ressort desquels des logements intermédiaires seront construits pourront délimiter au sein des Plans locaux d'urbanisme (PLU) ou documents d'urbanisme en tenant lieu (Plan d'occupation des sols (POS), Plan d'aménagement de zone (PAZ) ou Plan de sauvegarde et de mise en valeur (PSMV), des secteurs à l'intérieur desquels la réalisation de logements intermédiaires pourra bénéficier d'une majoration de constructibilité pouvant aller jusqu'à 30% (nouvel article L.127-1-1 du code de l'urbanisme). Ce mécanisme est similaire à celui qui existe déjà pour les logements sociaux à l'article L.127-1 du même code.

Il est également prévu que la mise en place de cette majoration dans les PLU puisse se faire par le biais de la procédure spécifique de modification simplifiée, comme c'est déjà le cas pour les autres majorations de constructibilité.

## **II - Options possibles et nécessité de légiférer**

La délégation de compétence des aides à la pierre, qui était conçue au départ comme un dispositif expérimental, a été codifiée dans le code de la construction et de l'habitation, puis renforcée par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) et par la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM). L'extension des compétences pouvant être déléguées par l'Etat en matière d'habitat et d'hébergement relève donc de modifications législatives et plus précisément des articles L. 301-3, L. 301-5-1 et L. 301-5-2 du code de la construction et de l'habitation, pour la délégation de compétence aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) hors métropoles et aux conseils généraux, et des articles L. 3641-5, L. 5217-2 et L. 5219-1, du code général des collectivités territoriales, respectivement, pour la métropole du Grand Paris, pour la métropole de Lyon et pour les autres métropoles de droit commun, dont Aix-Marseille. Il eut été possible de maintenir la programmation des aides au logement intermédiaire et aux logements en location-accession comme seule prérogative du préfet, y compris dans les territoires délégués, mais cela aurait eu les conséquences négatives suivantes :

- l'existence de deux acteurs responsables en matière de programmation des aides de l'Etat sur les territoires délégués : l'Etat pour les logements intermédiaires et la location-accession (hors territoire délégué aux CG) et le délégataire pour le logement social sur les parcs public et privé, ce qui aurait rendu plus complexe les négociations locales avec des acteurs multiples sur des typologies de logements souvent complémentaires notamment dans le cas d'opérations mixant différents types de logements et concourant ainsi à la mixité sociale à l'échelle du quartier ;

- le manque de lisibilité dans la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat et de l'hébergement, à l'opposé d'une part des objectifs recherchés par les dispositions contenues dans les lois ALUR et MAPAM, qui constituent une étape supplémentaire dans le renforcement des délégations de compétences et dans la cohérence de cette mise en œuvre, et d'autre part du contenu des PLH, qui en tant que supports de la politique locale des EPCI et des métropoles, prennent en compte les logements intermédiaires dans la définition des besoins et des objectifs sur le territoire intercommunal en application de l'article 2 de l'ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014.

Compte tenu de ces éléments, il est cohérent de permettre, par voie législative, aux délégataires des aides à la pierre de programmer également les aides en faveur des logements intermédiaires et des logements en location-accession.

Les autres articles ont pour objet de compléter ou modifier des dispositions législatives.

## **III- Analyse des impacts prévisibles**

Le développement d'un parc de logement locatif intermédiaire durable dans les zones les plus chères, aura pour effets :

- un meilleur accès au logement des classes moyennes et une augmentation du reste à vivre pour ces ménages ;
- une meilleure fluidité des parcours résidentiels et la levée des freins à la mobilité des ménages ;
- une atténuation des effets de seuil entre le parc social et le marché libre, permettant de faciliter les sorties du parc social et la mobilité de ce parc social au reste du parc locatif, et in fine de réduire la pression sur le logement locatif social.

La modification du code de l'urbanisme permettra de créer un nouveau mécanisme de majoration des règles de constructibilité pour la réalisation de programmes de logements comportant des logements intermédiaires (nouvel article L.127-1-1 du code de l'urbanisme). Le dispositif est applicable aux territoires des communes couverts par un PLU, un POS, un PAZ ou un PSMV.

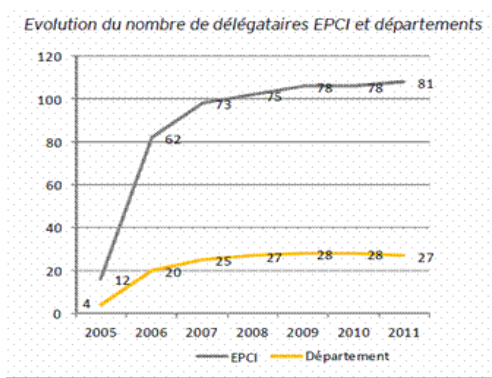
Sur le plan financier, la mise en place de ce dispositif de majoration n'entraînera aucun coût financier supplémentaire. Les collectivités ou EPCI pourront se saisir du dispositif de majoration s'ils souhaitent accroître la production de logements intermédiaires. Le recours à ce dispositif, qui est volontaire, sera d'autant plus facilité que, conformément à l'article L.123-13-3 du code de l'urbanisme modifié par la présente ordonnance, sa mise en place dans le règlement du PLU se fait par le biais de la procédure de modification simplifiée, procédure souple qui ne nécessite qu'une mise à disposition du public.

En ce qui concerne les impacts qualitatifs en matière d'urbanisme, on peut indiquer, à titre de comparaison, que selon une étude réalisée en 2012 par le Ministère de l'Égalité des territoires et du logement, 142 délibérations étaient intervenues pour majorer les règles de constructibilité en matière de logement social (article L.127-1 du code de l'urbanisme) et qu'une trentaine étaient intervenues pour majorer les règles de constructibilité en matière d'habitations (possibilité plus récente prévue par l'article L.123-1-11 du code de l'urbanisme).

S'agissant des délégations de compétence, l'article 61 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu la possibilité pour l'État de déléguer ses compétences en matière de financement des aides à la pierre aux métropoles, communautés urbaines, communautés d'agglomération, syndicats d'agglomération nouvelle et communautés de communes, à leur demande, dès lors que ces groupements sont dotés d'un document stratégique en matière de logement formalisé dans un programme local de l'habitat (PLH).

Cette possibilité ouverte aux structures intercommunales dotées de la compétence en matière de programme local de l'habitat a constitué une nouvelle étape dans la prise de responsabilité des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) dans le domaine de la politique de l'habitat. En effet, le PLH permettait jusqu'alors la définition d'une politique mais sa réalisation était subordonnée pour une part importante à l'obtention des financements de l'État. La conclusion d'une convention de délégation de compétences d'une durée de six ans permet la mise en œuvre de cette politique à l'initiative et sous la responsabilité directe de l'EPCI (article L.301-5-1 du CCH.) Les départements peuvent également demander à se voir déléguer les aides à la pierre pour six ans renouvelables hors territoire de compétence d'un EPCI délégataire (article L. 301-5-2 du CCH).

Après une montée en charge de ce dispositif au cours de la période 2005-2008, une stabilisation du nombre de délégation de compétence est constatée ces dernières années, traduisant sans doute un certain attentisme vis-à-vis des réformes annoncées portant sur les compétences des collectivités territoriales.

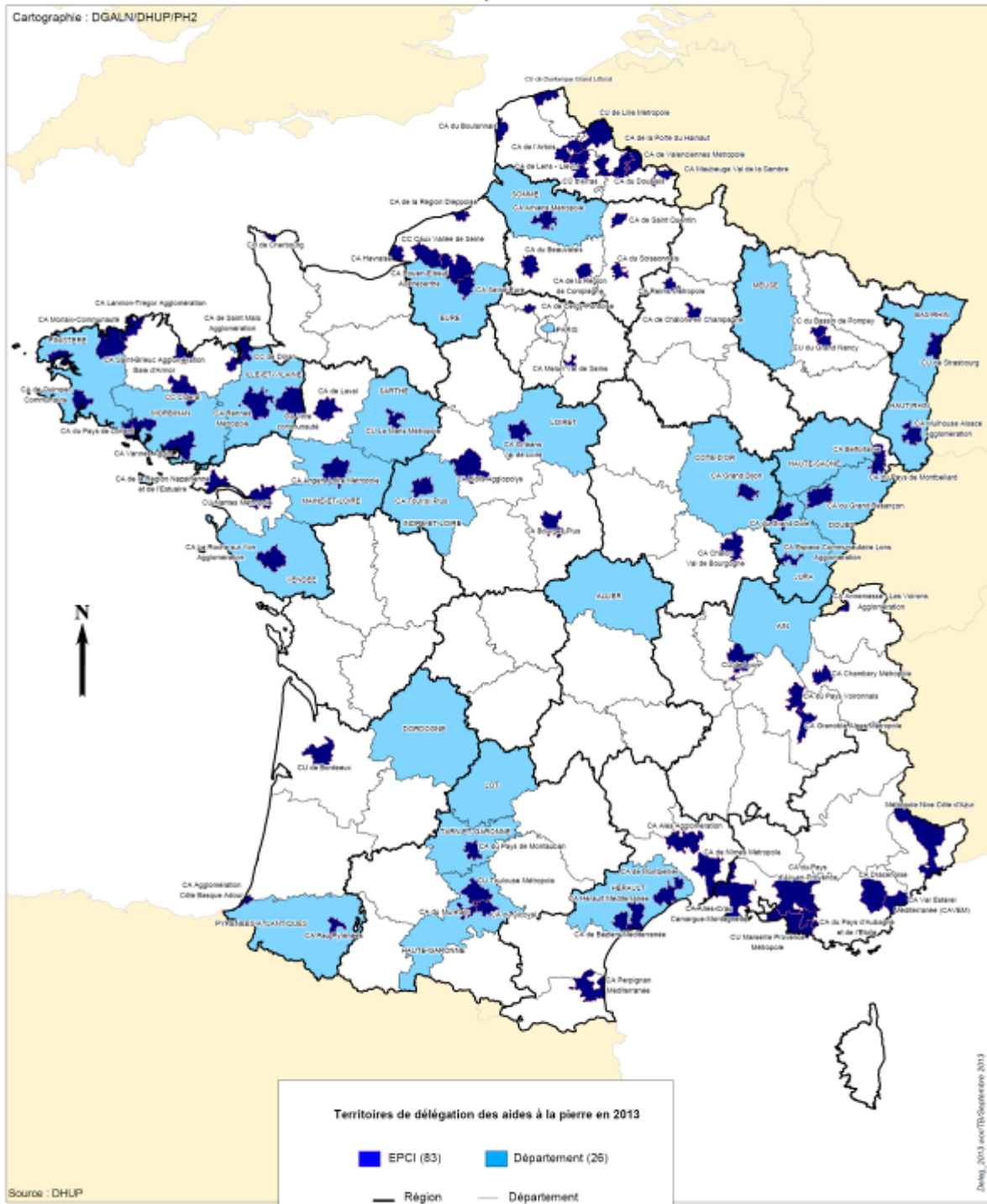


Au premier janvier 2013, on compte 109 délégués, dont 26 départements et 83 EPCI.

# AIDES À LA PIERRE TERRITOIRES EN DÉLÉGATION DE COMPÉTENCE

au 1er janvier 2013

Cartographie : DGALN/DHUP/PH2



Source : DHUP



Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature  
Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

Au titre de l'année 2014, les négociations relatives aux prises de délégation ou aux renouvellements de convention ne sont pas encore complètement achevées. Selon les dernières informations des services déconcentrés (enquête d'avril 2014), s'ajouteraient à ces délégations, le Conseil Général de la Gironde, la Communauté d'agglomération du Grand Rodez, la Communauté d'agglomération Agglopolo Provence et la Communauté d'agglomération du Grand Poitiers. La Communauté d'agglomération d'Arras et la Communauté d'agglomération du Pays d'Aix n'ont pas encore confirmé leur intention de renouveler leur convention de délégation de compétence.

Dès lors, en ce qui concerne les logements intermédiaires, l'impact de la mesure sur les délégations de compétences peut être évalué comme suit :

- L'article 3 de l'ordonnance, exclut la programmation des aides aux logements intermédiaires dans les communes carencées en application de l'article L. 302-9-1 du code de la construction et de l'habitation. Au titre du dernier bilan annuel (2013), on décompte 190 communes carencées.
- L'article 279-0 bis A du code général des impôts prévoit que les agréments des logements intermédiaires ouvrant droit à la TVA à 10 % ne peuvent être délivrés que dans les zones A et B1 du zonage relatif à l'investissement locatif.

Sur les 2 338 communes concernées, 680 communes sont situées en territoires délégués et 1 658 en territoires non délégués.

Les aides en faveur la location-accession consistent actuellement en des prêts de la Caisse des dépôts et consignation (prêt PSLA) et en des aides fiscales (TVA à taux réduit et exonération de TFPB). Elles peuvent être accordées sur tout le territoire, les plafonds de loyers, les plafonds de prix d'acquisition et les plafonds de ressources dépendant du zonage de l'investissement locatif. En 2013, 7 332 prêts PSLA ont été accordés, dont environ la moitié en territoires délégués.

Enfin, il est difficile d'évaluer précisément l'activité supplémentaire pour les conseils généraux et les intercommunalités de l'intégration des aides aux logements intermédiaires et à la location-accession dans les délégations de compétences, mais il est possible d'affirmer que cette activité est négligeable par rapport à celle résultant de l'instruction des logements locatifs sociaux. En effet :

- les logements intermédiaires comme la location accession ne font pas l'objet de subvention de l'Etat. L'instruction des demandes est donc réduite et sans aucune mesure avec l'instruction des dossiers de demandes de subventions des logements locatifs sociaux qui nécessitent une vérification des caractéristiques physiques et financières des opérations par rapport aux prescriptions du code de la construction et de l'habitation (calcul de l'assiette subventionnable, vérification des seuil de subvention, vérification de l'équilibre financier de l'opération, surcharge foncière, ...);
- le nombre de logements pris en compte sera très nettement inférieur aux 117 065 logements locatifs sociaux financés en 2013 sur le parc public ;

Au surplus, la délégation de compétences, par définition, ne s'impose pas aux collectivités. Elle s'accompagne de la mise à disposition des services déconcentrés de l'Etat prévue tant par l'article 104 de la loi « libertés et responsabilités locales » ainsi que par la loi MAPAM. Cette mise à disposition est de droit dès lors que le délégataire en fait la demande, et dans ce cas l'impact en termes d'activité supplémentaire pour le délégataire est nul. Au 1er janvier 2013, les services de l'Etat étaient mis à la disposition des délégataires, dans 71 % des cas sur le parc public et dans 78 % des cas sur le parc privé.



Enfin, la suppression du zonage mentionné dans l'ordonnance aura un impact positif sur la production de logements, en particulier de logements intermédiaires et sociaux. En simplifiant la réglementation, les acteurs économiques pourront utiliser pleinement les outils créés pour la production de logements intermédiaires. Cette mesure aura un impact positif sur l'emploi et les finances publiques car elle met en place les conditions adéquates pour la production de logements. Elle a en conséquence un impact positif sur les particuliers : l'augmentation de l'offre de logements intermédiaires permettra un gain de pouvoir d'achat en réduisant leurs dépenses pour le logement.

#### **IV – Consultations menées**

Sans objet

#### **V – Modalités d'application dans le temps, abrogations et mesures transitoires**

Il est proposé une entrée en vigueur différée de la mesure prévue sur les règles de majoration de constructibilité).

Le renvoi à un décret en CE, avec un différé d'entrée en vigueur, a son utilité pour laisser le temps de définir par décret les pièces nécessaires au contrôle du respect des dispositions du L.127-1-1, à fournir dans le dossier de demande de permis de construire (indication volumes consacrés aux logements intermédiaires, identification de la part du programme consacrée aux logements intermédiaires notamment).

En d'autres termes, si la règle de fond peut juridiquement entrer directement en vigueur, sans règle de procédure, son application est très incertaine.

Le présent projet de loi prévoit en revanche une entrée en vigueur immédiate pour les délégations de compétence.

--

*Article 36 : Zone de majoration de constructibilité*

## I. Diagnostic

Le régime de droit commun en matière de baux d'habitation est défini par la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, ou loi Mermaz-Malandain. Le droit des contrats de louage, défini aux articles 1709 à 1762 du Code civil, ne vient en effet à s'appliquer que de manière supplétive.

La loi du 6 juillet 1989 précitée tend à établir un équilibre entre deux droits fondamentaux, constitutionnellement garantis, que sont le droit de propriété et le droit au logement.

Cette loi régule les rapports entre bailleurs et locataires, et, encadre très précisément leurs relations, notamment leurs droits et obligations. Son article 1 dispose que « Le droit au logement est un droit fondamental; il s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent. L'exercice de ce droit implique la liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation grâce au maintien et au développement d'un secteur locatif et d'un secteur d'accession à la propriété ouverts à toutes les catégories sociales. »

Jusqu'à 2014, plusieurs lois sont venues compléter le dispositif des rapports locatifs établi par la loi de 1989, sans procéder toutefois à des modifications majeures dans l'équilibre des rapports locatifs.

La loi n°2014-366 du 26 mars 2014 dite loi ALUR a substantiellement modifié et complété le cadre juridique des rapports locatifs entre bailleurs et locataires tant pour les logements nus que pour les logements meublés constituant la résidence principale du preneur.

L'objectif principal des modifications apportées par la loi a consisté à sécuriser les locataires et les bailleurs et à améliorer l'équilibre de leurs rapports au cours des moments essentiels de la relation bailleurs-locataires : recherche de logement, entrée dans les lieux, conditions d'occupation, sortie du logement.

La loi ALUR contribue à l'apaisement des rapports locatifs, néanmoins il subsiste deux séries de difficultés :

- d'une part, il est fait état de difficultés rédactionnelles et d'articulation de certaines dispositions de la loi, notamment celles limitant la faculté pour le bailleur de donner congé à son locataire au terme du contrat ;
- d'autre part, les conditions d'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de la loi du 6 juillet 1989 suscitent des difficultés d'interprétation qui nuisent à la bonne application des textes et sont par ailleurs de nature à maintenir durablement la pluralité des régimes juridiques en matière de baux d'habitation.

## II. Les objectifs poursuivis

L'ensemble de ces difficultés de compréhension et d'application du droit des rapports locatifs nuisent à la sécurité juridique des relations contractuelles et pourraient être source de nombreux conflits dans une matière par nature conflictuelle.

Ainsi, le texte proposé vise, d'une part, à modifier certaines dispositions de la loi du 6 juillet 1989 qui ont donné lieu à des difficultés d'interprétation, et, d'autre part, à simplifier les modalités d'application dans le temps des dispositions de la loi ALUR pour unifier à court terme le régime des baux d'habitation et ainsi concourir à l'objectif d'accessibilité et d'intelligibilité du droit.

## III. Explication des évolutions juridiques proposées

Il est proposé d'apporter les évolutions suivantes à la loi du 6 juillet 1989 :

- La modification de l'article 3-2 tend à préciser que la possibilité pour le locataire de demander à compléter l'état des lieux ne vaut que pour l'état des lieux d'entrée. Cette modification permet d'exclure expressément tout complément pour l'état des lieux de sortie.

- Clarification des dispositions relatives à la colocation : la première modification tend à exclure du champ de la colocation les locations formées uniquement de couples mariés ou pacsés au moment de la signature du bail. En effet, le dispositif introduit par le législateur n'était pas destiné à ces couples. La seconde modification tend à améliorer la rédaction de certaines dispositions relatives à l'aménagement de la solidarité est susceptible de provoquer des difficultés d'interprétation notamment en précisant que l'extinction de la solidarité concerne bien le colocataire et sa caution, et, que l'extinction de l'engagement de la caution survient en même temps que celle du colocataire, et non pas lors de la délivrance de son congé.
- Clarifier les règles protectrices du locataire en cas de vente de son logement : Le législateur a souhaité dès l'examen en première lecture de la loi ALUR accentuer la protection du locataire en cas de vente du logement dont il est locataire. La première protection a été introduite par amendement à l'article 15 de la loi du 6 juillet 1989 relatif au congé lors de l'examen du texte par la commission des affaires économiques de l'Assemblée Nationale. Une seconde mesure a été ajoutée au Sénat par l'introduction d'un nouvel article 11-2 à la loi du 6 juillet 1989 précitée. Il ressort du texte final une difficulté d'articulation entre ces deux textes. Le dispositif proposé s'appuie sur une approche globale de la protection du locataire et répond à un double objectif :

- Maintenir un niveau élevé de protection du locataire :

Le congé pour vente ne peut être délivré par le propriétaire moins de 3 ans après avoir acquis le logement. La protection conférée au locataire demeure dans ces conditions meilleure à celle dont il bénéficiait avant la loi ALUR, où le congé pouvait être notifié à la fin du bail quelle que soit l'ancienneté de l'acquisition du bien. Le locataire a donc l'assurance de pouvoir être maintenu dans son logement pour une période de trois ans lorsque son logement a fait l'objet d'une acquisition en cours de bail.

- Ne pas décourager l'investissement :

La mesure introduite par la loi ALUR prorogeant automatiquement les baux a pour conséquence immédiate pour les bailleurs institutionnels se portant acquéreurs de logement de leur interdire la délivrance d'un congé pour vente au locataire dans un délai pouvant s'étaler de six à douze ans suivant les hypothèses, puisque les baux qu'ils signent ne peuvent être d'une durée inférieures à six ans. Dès lors, afin de ne pas décourager les investisseurs, il convient d'assurer au propriétaire bailleur qu'il ne peut se voir interdire la délivrance d'un congé pour vente au-delà de 6 ans après l'acquisition du logement.

Ce double objectif se traduit par de la manière suivante :

- par la suppression de la mesure prorogeant automatiquement les baux des locataires lors de la division d'un immeuble en plusieurs lots de copropriétés (vente à la découpe) dans une zone tendue ;
- Par la modification des conditions de limitation des congés pour vente en cas d'acquisition d'un bien occupé introduite par la loi ALUR pour compléter la protection du locataire face aux congés pour vente ou reprise délivrés suite à l'acquisition d'un logement occupé. La mesure prévoit donc d'autoriser la délivrance d'un congé pour vente au terme du contrat en cours lorsque la durée restant à courir à la date de l'acquisition est supérieure à trois ans (bail de 6 ans pour les bailleurs institutionnels). Elle prévoit aussi d'autoriser le congé pour vente à compter du premier renouvellement ou de la première reconduction du contrat de location lorsque la durée restante à courir à la date d'acquisition du logement est inférieure à trois ans. Par ailleurs, la modification de la disposition relative au congé pour reprise vise à préciser le point de départ du délai permettant à l'acquéreur de reprendre le bien.
- La modification de l'article 24 tend à rétablir la rédaction initiale de la loi du 6 juillet 1989 relative aux demandes additionnelles aux fins de constat ou de prononcé de la résiliation motivées par l'existence d'une dette locative, supprimée involontairement par la loi ALUR.
- La modification de l'article 25-3 tend à rendre applicable aux contrats de locations meublées l'article 3 de la loi du 6 juillet 1989 relatif au contrat de location type. Cette modification permet d'étendre les mentions obligatoires essentielles pour l'information du locataire et pour la mise en œuvre de l'encadrement des loyers aux logements loués meublés.

- Les modifications de l'article 25-8 ont vocation à harmoniser certaines dispositions relatives aux meublés en matière de congés avec celles applicables aux locations nues.

Par ailleurs il est proposé de modifier les modalités d'application de la loi dans le temps :

- en permettant l'application aux baux en cours de certaines dispositions introduites par la loi ALUR, lesquelles ne bouleversent pas substantiellement l'équilibre du contrat.
- En permettant explicitement l'application des nouvelles dispositions de la loi aux baux reconduits afin d'intégrer progressivement ces contrats au nouveau régime de droit commun des baux d'habitation, à l'exception de certaines dispositions encadrant le niveau des loyers.

#### **IV. Impact de la mesure**

Ces propositions permettent une plus grande sécurité juridique du fait de la résolution des difficultés d'interprétation de certaines dispositions, et devraient éviter les contentieux inhérents à ces difficultés juridiques. Il semble nécessaire de préciser que les ventes de logements occupés représentent entre 4.2% et 4.4% du volume des transactions annuelles, soit environ 30 000 logements par an effectuées pour la majorité d'entre elles par des investisseurs institutionnels.

#### **V. Consultations préalables :**

**Aucune.**

#### **VI. Application à l'Outre-Mer**

Impact uniquement sur les départements d'outre-mer et Mayotte, la loi du 6 juillet 1989 leur étant applicable directement.

#### **Compétence des collectivités, régime législatif et application des lois :**

##### **a) Les départements d'outre-mer et Mayotte**

La Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte ne disposent d'aucune compétence particulière en matière de logement.

Ces départements d'outre-mer et celui de Mayotte sont régis par le principe de l'assimilation législative : les textes en vigueur dans l'hexagone s'y appliquent de façon automatique sans qu'il soit besoin de le préciser.

La loi du 6 juillet 1989 est rendue applicable au département de Mayotte par une ordonnance n° 2012-576 du 26 avril 2012.

##### **b) Saint-Barthélemy**

En application du 2° de l'article LO 6214-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), Saint-Barthélemy est compétente en matière d'urbanisme, de construction, d'habitation et de logement depuis le 15 juillet 2007. L'Etat y demeure compétent en matière de droit civil et de droit commercial.

La collectivité est régie par le principe de l'assimilation législative.

L'Etat ne pouvant pas intervenir dans une matière de compétence attribuée à la collectivité, les textes relevant d'une compétence locale ne sont pas applicables sans qu'il soit besoin de le préciser (cf., notamment, l'article LO 6213-1 du CGCT).

##### **c) Saint-Martin**

En application du 1<sup>o</sup> du II de l'article LO 6314-3 CGCT, Saint-Martin est compétente en matière d'urbanisme, de construction, d'habitation et de logement depuis le 1<sup>er</sup> avril 2012. L'Etat y demeure compétent en matière de droit civil, de droit commercial et de professions réglementées.

La collectivité est régie par le principe de l'assimilation législative.

L'Etat ne pouvant pas intervenir dans une matière de compétence attribuée à la collectivité, les textes relevant d'une compétence locale ne sont pas applicables sans qu'il soit besoin de le préciser (cf., notamment, l'article LO 6313-1 du CGCT).

#### **d) Saint-Pierre-et-Miquelon.**

En application du 3<sup>o</sup> du II de l'article LO 6414-1 du CGCT, Saint-Pierre-et-Miquelon est compétente en matière d'urbanisme, de construction, d'habitation et de logement. Moyennant quelques différences de rédaction, l'archipel est compétent en matière de logement depuis 1946, sauf entre le 1<sup>er</sup> octobre 1977 et le 11 juin 1985 (période pendant laquelle Saint-Pierre-et-Miquelon est un département d'outre-mer). L'Etat y demeure compétent en matière de droit civil, de droit commercial et de professions réglementées.

La collectivité est régie par le principe de l'assimilation législative depuis 1976.

L'Etat ne pouvant pas intervenir dans une matière de compétence attribuée à la collectivité, les textes relevant d'une compétence locale ne sont pas applicables sans qu'il soit besoin de le préciser (cf., notamment, l'article LO 6413-1 du CGCT).

Le principe de l'assimilation législative n'est pas rétroactif, mais l'article LO 6413-1 du CGCT a posé que tous les textes qui relèvent de la compétence de l'Etat et qui n'ont jamais été rendu applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon le sont devenus sans autre formalité le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

#### **e) Nouvelle-Calédonie.**

La lecture combinée des articles 20, 21 et 22 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 modifiée relative à la Nouvelle-Calédonie permet de déterminer qu'en matière de logement ce sont les provinces de la Nouvelle-Calédonie qui sont compétentes.

La Nouvelle-Calédonie est régie depuis l'origine par le principe de la spécialité législative. Pour qu'un texte soit applicable localement, il doit avoir fait l'objet d'une mention expresse d'application.

Une partie de la loi du 6 juillet 1989 a été rendue applicable localement par l'article 34 de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 issu d'un amendement.

Dès lors, la loi du 6 juillet 1989 ne peut plus être modifiée par l'Etat pour son application en Nouvelle-Calédonie, il appartient désormais, soit au congrès de la Nouvelle-Calédonie, soit à chacune des assemblées de province de procéder, le cas échéant, à sa modification.

#### **f) Polynésie française.**

La lecture combinée des articles 13 et 14 de la loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 modifiée portant statut d'autonomie de la Polynésie française permet de déterminer que cette collectivité d'outre-mer est compétente en matière de logement.

La Polynésie française est régie depuis l'origine par le principe de la spécialité législative. Pour qu'un texte soit applicable localement, il doit avoir fait l'objet d'une mention expresse d'application.

Une partie du titre I<sup>er</sup> de la loi du 6 juillet 1989 a été rendue applicable localement par une ordonnance n° 98-774 du 2 septembre 1998.

La loi de 1989 a pu être étendue en Polynésie française en 1998 car il a été considéré que les dispositions de cette loi rendues applicables localement relevaient au principal du droit civil, compétence qui relevait à l'époque de l'Etat. Tel n'est plus le cas aujourd'hui. Dès lors, quelle que soit la matière de compétence à laquelle il est possible de faire référence (droit de l'urbanisme, droit du logement, droit civil ou droit commercial), la compétence échappe à l'Etat dans cette collectivité d'outre-mer.

Dès lors, la loi du 6 juillet 1989 ne peut plus être modifiée par l'Etat pour son application en Polynésie française, il appartient désormais à l'assemblée de la Polynésie française de procéder, le cas échéant, à sa modification.

#### **g) Wallis-et-Futuna**

La lecture de l'article 12 de la loi n°61-814 du 29 juillet 1961 modifiée conférant aux îles Wallis et Futuna le statut de territoire d'outre-mer et de l'article 40 du décret n°57-811 du 22 juillet 1957 auquel cet article 12 renvoie permet de déterminer que cette collectivité d'outre-mer est compétente en matière d'urbanisme, d'habitat, d'établissements dangereux, incommodes et insalubres mais pas en matière de droit civil ou commercial.

Wallis-et-Futuna est régie depuis l'origine par le principe de la spécialité législative. Pour qu'un texte soit applicable localement, il doit avoir fait l'objet d'une mention expresse d'application.

La loi du 6 juillet 1989 n'a jamais été étendue à Wallis-et-Futuna et donc ne s'y applique pas.

#### **VII. Modalités d'application de la loi dans le temps**

Les modifications proposées ont vocation à s'appliquer au lendemain de leur publication, les modalités particulières d'applications aux baux en cours, reconduits ou renouvelés étant déjà introduites dans le corps des propositions.

#### **VIII. Mesures d'application**

Ces mesures ne nécessitent pas de mesures d'application.

--

*Article 38 : Correction habilitation*



*Article 39 : Modification de l'habilitation du gouvernement à légiférer par ordonnance pour modifier le code de la construction et de l'habitation et le code de l'urbanisme*

## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État des lieux**

L'ordonnance n° 2013-890 du 3 octobre 2013 relative à la garantie financière en cas de vente en l'état futur d'achèvement a supprimé la possibilité de recours à une garantie intrinsèque pour les promoteurs réalisant des opérations de vente en l'état futur d'achèvement, et a donc rendu obligatoire le recours à une garantie extrinsèque : la garantie financière d'achèvement qui sera désormais la seule garantie possible.

Cette modification de la partie législative du code de la construction et de l'habitation implique une modification de la partie réglementaire de ce code afin de mettre ses dispositions en conformité, et notamment supprimer les dispositions relatives à la garantie intrinsèque.

Or, l'ordonnance ne contient pas de disposition confiant au pouvoir réglementaire la mise en conformité. Cet ajout permettra une meilleure compréhension des dispositions relatives à la garantie d'achèvement.

### **Enjeux**

La mesure envisagée permettra d'éviter toute ambiguïté quant à la nature de la garantie d'achèvement que le promoteur doit apporter aux acquéreurs.

#### **Description des objectifs poursuivis**

Cette mesure a pour objet une meilleure compréhension du dispositif de la garantie financière d'achèvement.

#### **Options possibles et nécessité de légiférer**

##### **Le choix de la voie législative**

L'ordonnance en question ne prévoyant pas de renvoi à un décret, seule la voie législative permet d'y remédier.

##### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Cette disposition a pour objet de modifier les dispositions de l'article L.261-10-1 du code de la construction et de l'habitation, dans sa version issue de l'ordonnance du 3 octobre 2013, afin de préciser que les conditions d'application de ses dispositions sont déterminées par décret en Conseil d'Etat et ainsi donner une base légale au futur décret.

## **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

1. Impact pour les consommateurs/particuliers

Toute confusion sur les formes que peut revêtir la garantie d'achèvement sera évitée.

2. Impact pour les entreprises

Les dispositions réglementaires que les promoteurs devront appliquer seront clarifiées.

3. Pour les administrations

Sans objet.

4. Impact sur l'ordre juridique interne/communautaire

Sans objet.

## **V- Consultations**

Sans objet.

## **VI- Mesures d'application**

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions d'application de l'article L. 261-10-1 du code de la construction et de l'habitation.

## **VI- Application dans le temps et application à l'outre-mer**

1. Application dans le temps

La disposition est d'application immédiate.

2. Application à l'outre-mer

Sans objet.

--

## **TITRE II – INVESTIR**

### **CHAPITRE I<sup>ER</sup> – INVESTISSEMENT ET INNOVATION**

#### **Section 1 – Faciliter les projets**

*Article 41 : Sécuriser des opérations d'importance majeure en étendant les expérimentations d'autorisation unique et de certificat de projet*

#### **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

##### **État des lieux**

Des procédures expérimentales en matière environnementale ont été instituées par la loi du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et à sécuriser la vie des entreprises :

- Le certificat de projet (ordonnance n°2014-356) : il s'agit d'un instrument de sécurité juridique et de stabilisation du droit par lequel le préfet de département notifie un engagement à un porteur de projet sur les différentes procédures à respecter et les délais de délivrance des autorisations. Ce certificat a en outre pour effet de cristalliser le droit applicable au projet pendant 18 mois. Il est mis en œuvre pour une durée de trois ans à partir du 1er avril 2014 pour l'Aquitaine, la Franche-Comté et la Champagne-Ardenne et du 1er septembre 2014 pour la Bretagne.
- L'autorisation unique ICPE (ordonnance n°2014-355 du 20 mars 2014) : cette expérimentation vise à organiser l'instruction coordonnée et la délivrance en un acte unique de l'ensemble des décisions relevant de l'Etat pour un projet soumis à autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement. Elle concerne d'une part, les projets d'installations éoliennes et de méthanisation dans les régions Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Basse-Normandie, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Bretagne et Midi-Pyrénées, d'autre part tous les projets d'installations classées relevant du régime de l'autorisation en Champagne-Ardenne et Franche-Comté. En particulier, pour ces régions, la procédure unique doit être coordonnée avec celle du permis de construire lorsque la délivrance de ce dernier ne relève pas de l'Etat. Elle est mise en œuvre depuis mai 2014 ;
- L'autorisation unique IOTA (ordonnance du 12 juin 2014) : Il s'agit d'une expérimentation similaire concernant les installations, ouvrages, travaux et activités soumis à autorisation « loi sur l'eau », intégralement situés dans les territoires des régions expérimentatrices. Depuis juin 2014, elle est appliquée en Rhône-Alpes et en Languedoc-Roussillon.

Le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, adopté le 14 octobre 2014 en première lecture à l'Assemblée nationale, prévoit d'étendre les deux autorisations uniques définies ci-dessus à tout le territoire national. Concernant les ICPE, cette généralisation ne concernerait toutefois que les projets énergétiques visés au titre I de l'ordonnance constitutive (principalement les éoliennes et les installations de méthanisation).

##### **Enjeux**

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.

#### **I- Description des objectifs poursuivis**

L'objectif de la mesure est d'étendre à d'autres régions les expérimentations d'autorisation unique ICPE et de certificat de projet. Cette extension serait limitée aux projets dont l'intérêt économique le justifie. Par ailleurs, outre l'Aquitaine, la Franche-Comté, la Champagne-Ardenne et la Bretagne, seule l'Ile-de-France bénéficierait de l'extension de l'expérimentation « certificat de projet ».

### **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

#### **Le choix de la voie législative**

Les ordonnances du 20 mars 2014 instituant les expérimentations d'autorisation unique et de certificat de projet ont été ratifiées. L'extension de ces expérimentations évoquées ne peut donc être réalisée que par voie législative.

#### **Caractéristiques du dispositif retenu**

L'extension serait limitée aux projets d'ampleur, c'est-à-dire tout projet présentant un intérêt majeur pour l'activité économique, compte tenu du caractère stratégique de l'opération concernée, de la valeur ajoutée qu'elle produit, de la création ou de la préservation d'emplois qu'elle permet ou du développement durable du territoire qu'elle rend possible.

### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

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

L'impact pour les porteurs de projets sera significatif en termes de délais et de simplification des processus. Les porteurs de projet d'importance majeure bénéficieraient ainsi :

- d'un cadre d'action plus clair (certification des législations applicables, engagement sur le délai de délivrance des autorisations sollicitées et 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 notification de la décision d'examen au cas par cas de l'autorité environnementale).
- d'une simplification des formalités avec un unique dossier de demande d'autorisation à réaliser et une seule étude d'impact environnementale qui couvrira tous les aspects des différentes législations couvertes ;
- d'un guichet unique qui animera le travail d'instruction et coordonnera la prise de position de l'ensemble des services de l'Etat.

Ceci devrait se traduire par des gains financiers importants en termes de complexité et de durée de procédure et aboutir à des décisions juridiquement plus solides, dans un délai plus court. Un délai d'autorisation ICPE de 10 mois au maximum est attendu, alors que la moitié des demandes nécessitent actuellement un délai supérieur à un an.

Le suivi et l'évaluation de ces expérimentations permettront de quantifier cet impact.

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

La charge de travail pour l'administration sera sans doute augmentée, compte tenu de l'important travail de réingénierie des processus et de coordination de services que nécessitera le déploiement de ces procédures expérimentales.

Toutefois, les régions entrant dans le dispositif bénéficieront du retour d'expérience des premières régions expérimentatrices. Les services sont d'ailleurs d'ores et déjà de l'extension programmée par le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte. Les projets éligibles sont limités aux opérations d'importance majeure. Enfin, l'extension du certificat de projet est circonscrite à l'Ile-de-France.

Ces différentes précautions devraient pouvoir assurer le succès de l'élargissement de ces expérimentations sans générer de perturbations et de charges dirimantes pour les services.



*Article 42 : Mesures rapport Duport*

*Article 43: Sécurisation des projets de construction en recentrant l'action en démolition aux cas où elle est indispensable*



## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **Etat des lieux**

L'article L. 431-3 du code de l'urbanisme dispose que « *les personnes physiques ou exploitations agricoles à responsabilité limitée à associé unique (EARL), qui déclarent vouloir édifier ou modifier pour elles-mêmes, une construction de faible importance ne sont pas tenues de recourir à un architecte* ».

Ce seuil fixé par décret en Conseil d'Etat est actuellement de 800 m<sup>2</sup>.

Les agriculteurs indépendants (personnes physiques ou exploitation agricole à responsabilité limitée) ne sont pas tenus de recourir à un architecte pour des constructions dont la superficie est inférieure à ce seuil.

Pour les agriculteurs en activité dans le cadre d'un autre type de société (groupements agricoles d'exploitation en commun par exemple), ce seuil d'exemption est particulièrement bas, soit 21 m<sup>2</sup>, entraînant ainsi un surcoût pour des projets de taille similaire.

### **Enjeux**

Faciliter les constructions des autres personnes morales en harmonisant le seuil qui leur est applicable avec celui des personnes physiques « qui déclarent vouloir édifier ou modifier pour elles-mêmes ».

## **II- Description des objectifs poursuivis**

Harmoniser les seuils des recours à un architecte pour les exploitants agricoles.

## **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

### **Le choix de la voie législative**

Modifier l'article L. 431-3 afin d'élargir la notion de « *personnes physiques ou d'exploitation agricoles qui déclarent vouloir édifier ou modifier pour elles-mêmes* ».

### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution.

## **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

Bien que les schémas sociétaires se soient fortement diversifiés depuis l'émergence du GAEC en 1962 jusqu'au développement massif des EARL à partir des années 1990, les chiffres du ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt témoignent d'une préférence pour l'EARL avec un nombre s'élevant à 68 200 en 2009, contre 38 000 à cette même date pour les GAEC en activité. De même, entre 2000 et 2010, on comptait une baisse du nombre des associés de GAEC de 8% contre une hausse de 35% des associés en EARL.

L'étude menée par le Gouvernement par le biais de l'habilitation permettra de déterminer les formes sociétaires susceptibles de bénéficier de l'exemption et de quantifier précisément le seuil pertinent pour maximiser le nombre de constructions éligibles et minimiser le manque à gagner pour les architectes.

## **I. Diagnostic initial et justification de l'action**

Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) ont été introduits par la loi « risques » du 30 juillet 2003, à la suite de la catastrophe d'AZF. Ils visent à assurer la protection des populations vivant à proximité des sites industriels Seveso seuil haut, et à garantir une bonne coexistence entre ces sites et l'urbanisation environnante à l'avenir, en résorbant les situations où l'urbanisation s'est trop rapprochée des sites industriels et en définissant des règles pour l'urbanisation future. Ainsi, les PPRT, approuvés par arrêté préfectoral, définissent des zones dans lesquelles différentes mesures peuvent être prévues :

- des mesures foncières (expropriations, délaissements) dans les zones à risque élevé (les mesures foncières bénéficient d'un financement tripartite : soit par convention entre les différents financeurs, soit dans le cadre de la répartition par défaut prévue par la loi : 1/3 industriels à l'origine du risque, 1/3 État, 1/3 collectivités) ;
- des travaux obligatoires de renforcement du bâti (plafonnés), pour assurer une protection des occupants face aux effets d'un éventuel accident (les particuliers bénéficient d'une aide financière de 90 %) ;
- des restrictions de l'urbanisme futur.

Les PPRT sont aujourd'hui majoritairement approuvés (76 %). Toutefois, les premiers cas de mise en œuvre ont révélé des difficultés d'application aux activités économiques riveraines des sites à risques : ainsi, les mesures foncières peuvent fortement déstabiliser les entreprises, et les prescriptions de travaux, pour lesquelles les entreprises ne bénéficient d'aucune aide, peuvent les mettre en difficulté économiquement, tout en apportant un gain en sécurité modéré en raison des modes de construction des bâtiments d'activité (difficilement renforçables à faible coût). Pourtant, il serait possible, dans certains cas, de mettre en sécurité les personnes par d'autres moyens, notamment par la réorganisation de l'activité riveraine, ou la réalisation de travaux de plus grande ampleur.

Par ailleurs, la pratique a démontré la nécessité d'apporter des ajustements mineurs au cadre des PPRT : besoin d'une procédure de révision simplifiée, précisions sur le droit de délaissement dans les secteurs d'expropriation, augmentation de la durée de validité de l'enquête publique de déclaration d'utilité publique en cas d'enquête conjointe avec celle du PPRT, ajustement du dispositif de rétrocession des terrains à l'industriel, prolongation de la durée de réalisation des travaux prescrits y compris pour les plans approuvés. Ces modifications, mineures, ne sont pas abordées dans la suite du document.

## **II. Objectifs poursuivis**

L'objectif des dispositions est de permettre, pour les biens existants autres que d'habitation, l'atteinte des objectifs de protection du PPRT par des moyens autres que ceux qui ont été fixés par la loi de 2003 dans une optique « habitations », à savoir les mesures foncières et les prescriptions de travaux. Le cadre d'application des PPRT aux bâtiments d'habitation ne sera en revanche pas modifié.

### **III. Options possibles et mesure retenue**

L'option retenue consiste à :

- permettre la mise en œuvre de mesures de protection alternatives aux mesures foncières au moyen du financement en tripartite jusque-là réservé aux mesures foncières, dans la limite du montant des mesures foncières évitées ;
- assouplir les obligations de travaux de renforcement sur les bâtiments d'activités afin de permettre le recours à la meilleure façon de protéger les personnes, par exemple *via* des mesures organisationnelles, dans le cadre des autres réglementations applicables (code du travail, législation des établissements recevant du public...) (ce type de solution étant en revanche difficilement envisageable pour le résidentiel).

Le recours à la loi est nécessaire pour mettre en œuvre cette option, car la loi de 2003 s'applique indifféremment à tous les biens situés dans le périmètre d'exposition aux risques, qu'il s'agisse d'habitations ou d'activités.

L'option de ne plus rendre applicables les PPRT aux activités riverains, mais de renvoyer la protection des personnes aux obligations générales de sécurité des employeurs, a été étudiée mais écartée, car le recours aux mesures foncières restera la seule solution acceptable dans une part non négligeable des cas d'activités implantées dans les secteurs à risque élevé.

### **IV. Étude des impacts de la mesure**

#### **IV.1. Impacts sur la sécurité**

Le projet prévoit la mise en œuvre de mesures alternatives aux mesures foncières, pour les activités riveraines, sous la condition que ces mesures alternatives apportent un gain substantiel en matière de protection des personnes, comparable à celui des mesures foncières évitées.

Concernant l'assouplissement des prescriptions de travaux, il vise à permettre aux responsables d'activités riveraines de mettre en œuvre le cas échéant des mesures de sécurité alternatives, et il est en tout état de cause sans incidence sur l'obligation générale de sécurité s'appliquant notamment aux employeurs par application du code du travail.

Le projet ne compromet donc pas l'objectif d'amélioration de la sécurité des personnes à proximité des sites industriels à hauts risques visé par la législation existante.

#### **IV.2. Impacts économiques, budgétaire et financier**

*Concernant les mesures alternatives aux mesures foncières*

Les mesures foncières concernant des biens à usage autre que d'habitation sont estimées au plan national à 500 M€, pour 500 activités, de tailles très diverses. Ce montant correspond à l'indemnisation du bâti et du foncier d'une part, et aux indemnités accessoires d'autre part (pertes d'activité...). On peut estimer à 30-40 % la part des activités qui mettront en œuvre des mesures alternatives. L'économie apportée par ces mesures, en comparaison aux mesures foncières évitées, est difficile à chiffrer, cependant :

- les indemnités accessoires seront très notablement réduites (la réalisation de travaux même d'ampleur étant plus facilement compatible avec la continuité de l'activité qu'un déménagement) ;
- au vu des quelques cas particuliers étudiés, le coût des mesures physiques alternatives peut être tantôt très inférieur à l'évaluation du bâti et du foncier (cas de la restructuration de l'activité riveraine), tantôt tout à comparable (cas d'un renforcement physique du bâtiment d'activité nécessitant une intervention sur les structures).

Au final, on peut estimer de manière prudente que, sur les activités concernées par une mesure alternative aux mesures foncières, l'économie serait en moyenne d'1/3.

L'économie totale est donc estimée à environ 50-60 M€, répartie équitablement entre les trois financeurs – État, collectivités, industriels à l'origine du risque.

*Concernant l'assouplissement des prescriptions de travaux*

Le coût total des travaux de renforcement prescrits par les PPRT aux activités riveraines est estimé à 200 M€, à la seule charge de ces activités. Le remplacement de ces prescriptions par l'application des mesures les plus adaptées en application des autres législations en vigueur, notamment le code du

travail, permettrait en théorie d'aboutir à une économie correspondant à l'ensemble de ce montant, dans la mesure où les responsables d'activités sont déjà supposés avoir pris les dispositions nécessaires pour la sécurité des personnes en application de ces législations. Cependant, l'approbation des PPRT aura à l'évidence une incidence sur la perception du risque dû aux sites à haute risques par les responsables des activités riveraines, et il est anticipé que, même en l'absence de prescription, ces derniers prendront des mesures de sécurité supplémentaires (travaux simples, achat d'équipements de sécurité...) dont le montant peut raisonnablement être estimé à une centaine de millions d'euros.

#### *Bilan*

L'économie globale apportée par ces dispositions devrait donc être de l'ordre de 150 M€, se répartissant en : 110-120 M€ pour les entreprises, 20 M€ pour l'État, 20 M€ pour les collectivités.

#### IV.4. Impacts sociaux

La mise en œuvre de mesures alternatives aux mesures foncières évitera un impact fort sur la vie de 150 à 200 activités riveraines des PPRT situées dans des secteurs à risque élevé. L'assouplissement des obligations de travaux évitera un impact modéré sur la vie de plusieurs milliers d'entreprises riveraines situées dans des secteurs de risque moindre.

### **V. Insertion juridique du projet**

#### V.1. Articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration

La législation des PPRT est purement nationale.

#### V.2. Modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées

Il est prévu que les dispositions de l'ordonnance s'appliquent dès le lendemain de sa publication, y compris aux PPRT déjà approuvés. En effet, les mesures prévues ouvrent seulement de nouvelles possibilités applicables dans les zonages existants des PPRT.

#### V.3. Conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités d'outre-mer

Les dispositions ne font pas l'objet d'adaptation particulière dans les collectivités d'outre-mer.

#### V.4. Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Un décret d'application en Conseil d'État sera préparé par le MEDDE (DGPR) afin d'adapter la partie réglementaire du code de l'environnement afin de tenir compte de la nouvelle structuration de la section 5 du chapitre V du titre Ier du livre V (partie législative).

### **VI. Consultations menées avant la saisine du Conseil d'État**

Les orientations ont été retenues en concertation avec l'AMF (association AMARIS).

--

*Article 46: Simplifier la procédure d'autorisation pour l'implantation de la fibre optique dans les parties communes d'un immeuble*

### **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

Selon l'article 17 de la loi du 10 juillet 1965, la gouvernance de la copropriété repose sur un triptyque. « *Les décisions du syndicat sont prises en assemblée générale des copropriétaires ; leur exécution est confiée à un syndic placé éventuellement sous le contrôle d'un conseil syndical* ». Aussi, le concours de ces trois organes est indispensable à la gestion d'un immeuble. Chacun d'entre eux détient un rôle bien précis :

- Le syndicat de copropriétaires et son représentant le syndic de copropriété veillent à la conservation et à l'administration de l'immeuble (Il décide du budget prévisionnel annuel, des travaux nécessaires, des actes d'acquisition ou de vente, du changement de syndic, des modifications éventuelles au règlement de copropriété). Ses décisions doivent être prises en assemblée générale des copropriétaires et exécutées par le syndic auquel cas sa responsabilité peut être engagée devant le TGI.
- Le conseil syndical (sauf décisions contraire de l'Assemblée Générale des Copropriétaires) possède un rôle consultatif qui consiste à assister le syndic de copropriété et à contrôler la gestion en vérifiant la comptabilité et en élaborant le budget prévisionnel. Il établit l'ordre du jour en concertation avec l'assemblée générale. Les membres et son président sont élus par les copropriétaires. Bien que la structure rende compte devant l'Assemblée Générale, les membres peuvent être responsables des fautes graves commises dans l'exécution de leur mission.
- L'assemblée générale de copropriété vote les décisions importantes, notamment l'installation de la fibre optique. Cette assemblée a pour obligation de se tenir au moins une fois chaque année ; et de façon exceptionnelle, à l'initiative du syndic, du conseil syndical voire des copropriétaires

L'article 109 de la loi « LME » du 4 août 2008 de modernisation de l'économie organise les modalités de cette autorisation à travers la modification de l'article 24-2 de la loi n°66-457 du 2 juillet 1966 :

*« Lorsque l'immeuble n'est pas équipé de lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique, toute proposition émanant d'un opérateur de communications électroniques d'installer de telles lignes en vue de permettre la desserte de l'ensemble des occupants par un réseau de communications électroniques à très haut débit ouvert au public dans le respect des articles L. 33-6 et L. 34-8-3 du code des postes et des communications électroniques est inscrite de droit à l'ordre du jour de la prochaine assemblée générale [des copropriétaires].*

*L'assemblée générale [des copropriétaires] est tenue de statuer sur toute proposition visée au premier alinéa. Par dérogation au h de l'article 25 de la présente loi, la décision d'accepter cette proposition est acquise à la majorité prévue au premier alinéa du I de l'article 24. »*

### **Enjeux**

D'après [une étude du FTTH Council Europe](#), le taux de pénétration de la fibre optique dans les habitations en France n'atteint que 1% du marché de l'internet, et 2,5% pour la fibre déployée jusqu'au bâtiment (FTTB). L'hexagone n'est placé qu'en 18<sup>ème</sup> position en Europe.

### **II- Description des objectifs poursuivis**

La proposition vise à simplifier les procédures en remplaçant la structure délivrant l'autorisation de l'implantation de la fibre optique, l'Assemblée Générale des Copropriétaires, par le Conseil syndical de copropriété.

### **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

#### **Le choix de la voie législative**

Modifier l'article 24-2 de la loi n°66-457 du 2 juillet 1966 afin de faciliter l'autorisation d'installation de lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique.

#### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Une habilitation à légiférer par voie d'ordonnance dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution est sollicitée afin que la Gouvernement puisse prendre toute mesure relevant du domaine de la loi afin d'agir sur l'efficacité de la prise de décision des instances d'une copropriété pour l'installation de la fibre optique.

#### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

Bien que la fibre optique peine à pénétrer dans les foyers français avec seulement 315 000 abonnés en 2013 sur 2,16 millions de foyers éligibles, l'Arcep au 2<sup>ème</sup> trimestre 2014 comptabilise une forte croissance pour le très haut débit en fibre optique avec une hausse de 68% du nombre d'abonnements en un an.

La fibre optique est un support technologique très stable qui permet une meilleure qualité de service. En outre, la multiplicité des terminaux et des services proposés nécessitent des débits de plus en plus rapides comme peut l'offrir la fibre optique capable d'acheminer des débits 100 fois plus élevés que le réseau actuel en cuivre (plus connu sous le nom ADSL). Enfin, à la différence du réseau actuel, les flux de données remontants (de l'utilisateur vers le réseau) peuvent être aussi rapides que les flux descendants (du réseau vers l'utilisateur), ce qui est un accélérateur dans le développement d'applications nouvelles, et plus globalement dans le développement du marché des nouvelles technologies et du numérique.

Par ailleurs, le déploiement de la fibre optique ne nécessite qu'un seul réseau mutualisé, ce qui réduit les travaux à effectuer au sein d'une copropriété. Selon la loi, l'opérateur d'immeuble choisit par la copropriété doit respecter des conditions de déploiement visant à garantir un accès « ouvert » et « technologiquement neutre » à l'ensemble des opérateurs. Cette réglementation impose à l'opérateur d'immeuble choisi par la copropriété la mutualisation au bénéfice de la concurrence et du consommateur.

Enfin, le coût prévu pour la copropriété d'un immeuble est nul puisque la loi LME de 2008 et son décret d'application n°2009-54 du 15 janvier 2009 (article 1<sup>er</sup>), codifié à l'article R9-2 I du code des postes et des communications électroniques dispose que « *l'installation, l'entretien, le remplacement et le cas échéant la gestion des lignes se font aux frais de l'opérateur signataire de la convention* ».

Selon le plan très haut débit du Gouvernement (dit THD), un effort d'investissement par les opérateurs privés et les collectivités territoriales de 20 milliards d'euros en 10 ans devrait permettre de couvrir, d'ici 2020, l'ensemble des habitants dans les zones conventionnées et 43% dans les zones non conventionnées. 20 000 emplois directs sont mobilisés pour le déploiement de nouvelles infrastructures sur les 10 prochaines années dans le cadre de ce plan.

*Article 47: Ordonnances de transposition des directives communications électroniques, ratification  
ordonnance économie numérique*

*Article 47: Habilitation à prendre par ordonnance les dispositions législatives nécessaires à la transposition des directives n° 2014/53/UE et n° 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil des 16 avril et 15 mai 2014*

### **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

La directive n° 2014/53/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 *relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché d'équipements radioélectriques et abrogeant la directive n° 1999/5/CE*, publiée au *Journal officiel* de l'Union européenne (JOUE) du 22 mai 2014, abroge et remplace la directive n° 1999/5/CE du 9 mars 1999 relative à la mise sur le marché des équipements radioélectriques et des équipements terminaux de télécommunications.

Cette directive avait été transposée en droit national à titre principal aux articles L. 32, L. 34-9, L. 36-7, R. 9 et R. 20-1 et suivants du code des postes et des communications électroniques (CPCE). Ces dispositions doivent être modifiées et complétées d'ici le 12 juin 2016 afin de respecter les délais de transposition. La directive n° 2014/53/UE du 16 avril 2014 modifie le champ d'application de la directive n° 1999/5/CE du 9 mars 1999, instaure un système d'enregistrement tenu par la Commission européenne, adapte le cadre existant aux équipements innovants et prend en considération les nouveaux principes issus du nouveau cadre législatif réglementaire (NLF) qui s'est substitué à la « *Nouvelle approche* ».

La directive n° 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 mai 2014 *relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit*, publiée au JOUE du 23 mai 2014, a pour objet de faciliter le déploiement rapide des réseaux de communications électroniques à très haut débit (THD) notamment en instituant une obligation :

- de transparence et un droit d'accès aux infrastructures physiques existantes dès lors qu'elles peuvent accueillir des infrastructures de réseaux de communications électroniques haut débit ;
- de transparence et de coordination des travaux de génie civil ;
- de pré-équipement des bâtiments neufs et des bâtiments anciens lors de rénovations de grande ampleur ;
- d'accès aux infrastructures dans les bâtiments ou aux abonnés d'un immeuble ;

La directive prévoit également la mise en œuvre de procédures de règlement des différends et de centralisation des informations à une ou plusieurs entités compétentes.

Les dispositions existant en droit national concernant l'ensemble de ces aspects devront être modifiées ou complétées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016 afin de respecter les délais de transposition.

### **II- Description des objectifs poursuivis**

Les mesures envisagées visent à permettre l'adoption des mesures législatives nécessaires à la transposition de ces deux directives européennes en droit national par voie d'ordonnance.

### **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

La transposition des deux directives européennes précitées nécessitent de modifier ou compléter des dispositions législatives existantes dans le code des postes et des communications électroniques et dans d'autres codes comme le code de l'environnement ou le code de l'habitation et de la construction notamment.

La directive n° 2014/53/UE du 16 avril 2014 doit être transposée en droit national le 12 juin 2016 au plus tard.

La directive n° 2014/61/UE du 15 mai 2014 doit être transposée en droit national au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Les délais contraints dans lesquels doivent avoir été adoptées les dispositions de niveau législatif et réglementaire nécessaires à la transposition de ces deux directives, ainsi que la marge de manœuvre limitée laissée aux États membres dans cet exercice de transposition particulièrement technique justifient le recours à une ordonnance.



#### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

La transposition de la directive du 16 avril 2014 permettra d'améliorer le niveau de conformité des équipements mis sur le marché européen, clarifiera le rôle de chacun des acteurs de la chaîne et améliorera l'information des consommateurs. La création d'une base de données administrée par la Commission est estimée à 300 000 € et les frais de maintenance annuels à 30 000 €. Les coûts de nature administrative sont estimés à 727 000 € dont 635 000 € de frais de personnel. Au niveau national, l'impact de la nouvelle directive sur les administrations compétentes devrait être globalement neutre (la suppression de la procédure de notification prévue par l'article R. 20-11 du CPCE permettra aux agents de l'Agence nationale des fréquences de se concentrer sur de nouvelles tâches issues de la mise en œuvre de la directive tel que l'instruction des informations notifiées par les fabricants concernant les combinaisons des équipements « *radio logiciels* »). Les obligations pesant sur les entreprises (fabricants, importateurs, distributeurs) sont clarifiées et les obligations de notification qui pèsent sur elles sont rationalisées (suppression de la procédure de notification prévue à l'article 6.4 de la directive initiale, création d'une procédure de notification à la Commission européenne et d'obligations d'informations à la Commission et aux Etats membres concernant un nombre limité de matériels).

La transposition de la directive du 23 mai 2014 contribuera à diminuer les coûts de déploiements des réseaux THD, dont le déploiement constitue un élément clef en matière de compétitivité. Elle aura donc *in fine* un impact positif sur la croissance et l'emploi. Selon l'étude d'impact produite par la Commission européenne, les travaux de génie civil représentent 80 % des coûts globaux de déploiement des réseaux de communications électroniques à très haut débit. En conséquence, la Commission estime qu'une utilisation intensive des infrastructures physiques existantes, un renforcement de la coopération sur les travaux de génie civil et la rationalisation des procédures de délivrance des autorisations constituent un ensemble d'actions cohérentes qui permettraient de générer des économies potentielles de dépenses en capital pour les opérateurs de communications électroniques de l'ordre de 20 à 30 % des coûts d'investissements totaux, soit un montant qui pourrait atteindre 63 milliards d'euros d'ici à 2020 pour l'ensemble des Etats membres de l'Union Européenne.

#### **V- Présentation des consultations menées**

Le projet d'ordonnance devra être soumise pour avis à :

- l'Autorité de régulation des communications électroniques ;
- la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques ;
- le Conseil national d'évaluation des normes ;
- et la Commission consultative des communications électroniques.

#### **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

L'adoption des mesures législatives nécessaires à la transposition de ces deux directives européennes en droit national par voie d'ordonnance devra être suivie rapidement par l'adoption des mesures réglementaires correspondantes dans les délais de transposition précités sous peine d'astreinte.

--

### **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

**I.1.-** Le code des postes et des communications électroniques (CPCE) prévoit deux types de servitudes au bénéfice des départements ministériels pour protéger leurs centres radioélectriques : les servitudes contre les obstacles et les servitudes contre les perturbations électromagnétiques (articles L. 54 et suivants du CPCE).

Les articles L. 56-1 et L. 62-1 du même code prévoient également l'instauration de servitudes radioélectriques au bénéfice des opérateurs de communications électroniques mais ces dispositions n'ont jamais été mises en œuvre, les textes d'application de ces deux derniers articles n'étant, en fait, jamais intervenus.

**I.2.-** Du fait de la complexité de la réglementation et des difficultés de sa mise en œuvre, un groupe de travail, piloté par l'Agence nationale des fréquences (ANFR) en 2010, a été constitué afin de formuler des propositions visant à simplifier la procédure d'adoption des servitudes radioélectriques. En application du 5° de l'article R. 20-44-11 du CPCE, l'ANFR est en effet consultée sur les projets de servitudes radioélectriques et chargée par le de constituer, tenir à jour et diffuser la documentation relative aux servitudes.

### **II- Description des objectifs poursuivis**

Le dispositif actuel s'avère en effet extrêmement lourd du fait d'un circuit de signatures complexes et surtout sans réelle valeur ajoutée. Le groupe de travail composé de l'ensemble des administrations et autorités affectataires de bandes de fréquences<sup>143</sup>, a plébiscité la recherche de simplifications administratives et la suppression de toutes les dispositions qui n'apportent pas de valeur ajoutée ou qui ne sont pas obligatoires du fait d'autres textes. Par ailleurs, l'actualisation des dispositions du CPCE relatives aux servitudes radioélectriques est nécessaire, afin de les mettre en conformité avec celles du code de l'urbanisme et de l'environnement, du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ou encore du code de la construction et de l'habitation.

### **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

Les mesures envisagées consistent à permettre la modification des dispositions du CPCE relatives aux servitudes radioélectriques par voie d'ordonnance en s'inspirant de certaines des propositions du groupe de travail. Les dispositions en cause s'articuleraient autour des trois orientations suivantes :

- Etablissement des servitudes par arrêté et non plus par décret, sauf dans le cas de conclusion défavorable de l'enquête publique ;
- Suppression du classement des centres en catégories ;
- Suppression des servitudes dont bénéficient les opérateurs de communications électroniques en vertu des articles L. 56-1, contre les obstacles, et L. 62-1, contre les perturbations à l'exception des seules servitudes au bénéfice des centres exploités pour les besoins de la défense ou de la sécurité publique.

L'adoption de ces mesures législatives serait de nature à simplifier et clarifier le processus d'instauration des servitudes radioélectriques. A titre d'exemple, le caractère purement formel de la procédure de consultation prévue après l'enquête publique dans le système actuel n'a pour effet que de retarder leur établissement. Quant aux servitudes prévues aux articles L. 56-1 et L. 62-1 du CPCE, les

---

<sup>143</sup> En France, la gestion des fréquences radioélectriques est placée sous la responsabilité du Premier ministre qui répartit par arrêté pris en application de l'article L. 41 du code des postes et des communications électroniques les bandes de fréquences entre les administrations affectataires (ministères (Défense, Intérieur, etc.) qui disposent des fréquences pour leur usage propre) et les autorités affectataires (pour les services commerciaux, les affectataires sont l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) qui délivrent les autorisations d'utilisation de fréquences aux opérateurs pour les services de communications électroniques ou aux télévisions et radios pour la diffusion de services de communication audiovisuelle).

textes d'application de ces articles n'ont jamais été pris depuis 1996 sans que cela ait apparemment entravé l'activité des opérateurs, qui ne sont pas demandeurs compte tenu de la complexité de sa mise en œuvre.

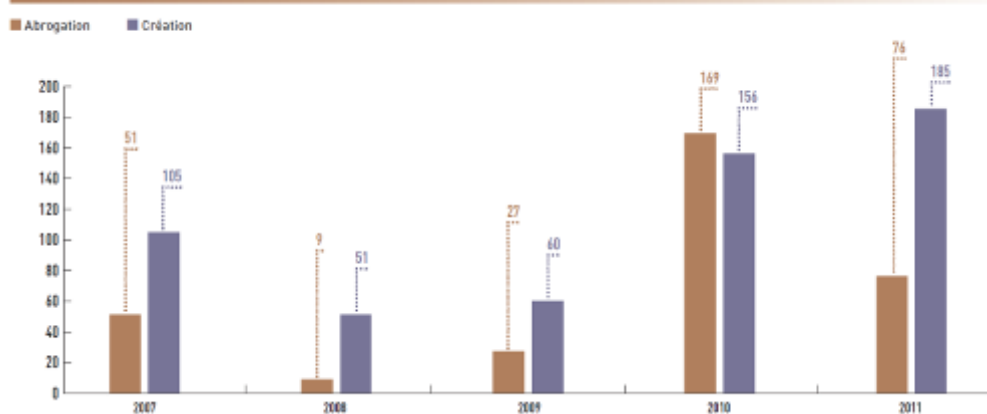
#### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

**IV.1.-** La mise en œuvre des mesures proposées nécessite la modification des articles L. 54 à L. 64 du CPCE.

**IV.2.-** Environ 5 500 stations sont protégées par 10 000 décrets établissant des servitudes radioélectriques. L'ANFR gère le suivi de la procédure nécessaire à l'établissement d'une servitude et la base de données « notariale » qui en résulte. Celle-ci est consultable en ligne permettant aux administrations et aux porteurs de projet (grands travaux, éoliennes, carrières...) d'être informés de l'existence de servitudes pouvant impacter leur zone d'étude (<http://www.anfr.fr/fr/emetteurs/servitudes/listes-des-servitudes.html>).

La gestion des servitudes radioélectriques reste une activité en croissance pour l'ANFR ainsi que le démontre le graphique ci-dessous issu de son rapport d'activité de 2011. Cette croissance est essentiellement due aux ministères de l'Intérieur et de la Défense.

Figure 9 • Évolution des notifications de décrets de servitudes radioélectriques



**IV.3.-** Les simplifications envisagées de la procédure d'élaboration des servitudes radioélectriques seront une source d'économies pour plusieurs administrations : l'ANFR réalisera des économies substantielles (ex : la suppression de certaines consultations lui permettra de réduire les frais postaux et sera une source de gain de temps pour ses personnels qui pourront se consacrer à d'autres activités) ; les administrations bénéficiaires des servitudes et celles consultées concernant les projets de servitudes réaliseront également des économies qui pourront être estimées lors de l'élaboration du projet d'ordonnance.

#### **V- Présentation des consultations menées**

Les projets de mesures envisagées seront soumis pour avis à l'ARCEP, à la Commission consultative des communications électroniques, à la Commission supérieure du service public des postes et des communications électroniques, voire à la Commission consultative d'évaluation des normes.

#### **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

La modification du cadre législatif simplifiera les procédures administratives sans pour autant réduire les garanties individuelles. Elle nécessitera l'adaptation des dispositions réglementaires du CPCE dans un deuxième temps.

#### **Application Outre-mer**

Ces dispositions ne sont pas applicables en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française où les servitudes sont instituées dans les conditions des lois n°49-758 du 9 juin 1949 et n° 49-759 du 9 juin 1949.



### **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

L'ordonnance n° 2014-329 du 12 mars 2014 relative à l'économie numérique a été publiée au *Journal Officiel* de la République française (JORF) du 14 mars 2014. Cette ordonnance est prise sur le fondement du 5° de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises.

### **II- Description des objectifs poursuivis**

L'ordonnance n° 2014-329 du 12 mars 2014 comprend tout d'abord des mesures assurant la conformité au droit de l'Union européenne des dispositions législatives du code des postes et des communications électroniques (CPCE) relatives aux domaines internet de premier niveau correspondant au territoire national (titre I<sup>er</sup>).

Elle prévoit ensuite les dispositions nécessaires pour sécuriser le pouvoir de sanction de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) à l'encontre des entreprises opérant dans le secteur des postes et des communications électroniques. Il s'agit en particulier de tenir compte de la décision n° 2013-331 QPC du 5 juillet 2013 par laquelle le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution les dispositions relatives aux pouvoirs de sanction de l'Autorité, au motif d'une insuffisante séparation des fonctions de poursuite et de jugement (titre II).

Enfin, comme l'autorise le c du 5° de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 2 janvier 2014 précitée, elle comprend des dispositions favorisant l'établissement des lignes de communication électronique à très haut débit en fibre optique dans les logements et locaux à usage professionnel existants. À cet effet, elle clarifie le champ d'application du cadre juridique applicable aux conditions d'établissement de ces lignes et le complète par des dispositions de nature à accélérer la prise de décision des copropriétés en vue d'atteindre les objectifs du « Plan France Très Haut Débit » (titre III).

### **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

En application de l'article 23 de la loi du 2 janvier 2014 précitée, ce projet de loi de ratification de l'ordonnance devait être déposé devant le Parlement au plus tard dans un délai de cinq mois à compter de la publication de l'ordonnance, à savoir le 14 août 2014.

Il a été enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 juillet 2014, mais n'a pas encore été mis à l'ordre du jour de celle-ci.

### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

La ratification de l'ordonnance permettra aux dispositions qu'elle a introduites dans le CPCE d'acquérir une valeur législative et non plus réglementaire.

### **V- Présentation des consultations menées**

L'ARCEP a été consultée sur le projet d'ordonnance du 12 mars 2014 conformément à l'article L. 36-5 du CPCE. Elle a rendu son avis le 11 février 2014.

Le projet de loi de ratification enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 juillet 2014 ne comportant aucune modification de l'ordonnance, il n'a pas été soumis à l'avis de l'ARCEP avant sa transmission au Conseil d'Etat.

### **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

Le texte d'application du titre II de l'ordonnance n° 2014-329 du 12 mars 2014 a été publié au JORF du 3 août 2014 : il s'agit du décret n° 2014-867 du 1<sup>er</sup> août 2014 relatif à la procédure de sanction de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes.

Les mesures d'application des titres I et III de l'ordonnance font actuellement l'objet des consultations obligatoirement requises avant la transmission du projet de décret au Conseil d'Etat.

## **Application Outre-mer**

Seules les dispositions du titre I<sup>er</sup> de l'ordonnance du 12 mars 2014 s'appliquent dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises en vertu du dernier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de ladite ordonnance.

--

### **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

L'ordonnance n° 2014-329 du 12 mars 2014 relative à l'économie numérique a modifié l'article L. 33-6 du code des postes et des communications électroniques (CPCE), afin de favoriser l'établissement des lignes de communications électroniques à très haut débit en fibre optique dans les logements et locaux à usage professionnel existants.

Elle a clarifié le champ d'application du cadre juridique applicable aux conditions d'établissement de ces lignes et l'a complété par des dispositions de nature à accélérer la prise de décision des copropriétés en vue d'atteindre les objectifs du « *Plan France Très Haut Débit* ».

Dans son avis sur le projet de loi de ratification de l'ordonnance, le Conseil d'Etat a complété le projet de loi par une disposition visant à améliorer la rédaction de la dernière phrase du dernier alinéa de l'article 33-6 du CPCE dans sa rédaction issue de l'ordonnance du 12 mars 2014.

### **II- Description des objectifs poursuivis**

Il s'agit d'améliorations rédactionnelles et de clarifications.

### **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

Le Gouvernement n'ayant pas repris la proposition d'amélioration rédactionnelle du Conseil d'Etat dans le projet de loi de ratification de l'ordonnance du 12 mars 2014 déposé à la Présidence de l'Assemblée nationale le 30 juillet 2014, il est maintenant proposé de la reprendre dans le présent projet de loi et de la compléter par une disposition clarifiant le fait que les immeubles des bailleurs sociaux sont bien inclus dans le périmètre du dispositif.

### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

Néant

### **V- Présentation des consultations menées**

En vertu de l'article L. 36-5 du CPCE, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes devra être consultée s'agissant de la modification d'une disposition législative relative au secteur des communications électroniques.

### **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

Les améliorations rédactionnelles de l'article L. 33-6 du CPCE ne nécessiteront pas de mise en œuvre ou de suivi particuliers.

## Section 2 – Améliorer le financement

### Article 48 : Attribution gratuite d'actions

#### **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

##### **Etat des lieux**

###### Régime juridique

Le dispositif relatif à l'attribution d'actions gratuites est codifié aux articles L. 225-197-1 à L. 225-197-6 du code de commerce. Seules les sociétés par actions sont éligibles (SA, SAS, SCA).

Des actions peuvent être attribuées par une société à ses salariés et mandataires sociaux (à l'exclusion des administrateurs ou des membres du conseil de surveillance), et, sous certaines conditions, à ceux des sociétés qui lui sont liées. L'assemblée générale extraordinaire (AGE) peut autoriser l'attribution d'actions gratuites en faveur de l'ensemble du personnel salarié, ou le cas échéant, de certaines catégories.

Diverses dispositions encadrent ces distributions.

Ainsi, il ne peut être attribué d'actions gratuites aux salariés et aux mandataires sociaux détenant chacun plus de 10% du capital social. De surcroît, une telle attribution ne peut avoir pour effet pour les intéressés de détenir chacun plus de 10% du capital social.

Par ailleurs, le nombre total des actions gratuites attribuées ne peut pas excéder 10% du capital social de la société ou 15% pour les petites et moyennes entreprises dont les titres ne sont pas cotés. Ce plafond de distribution est porté à 30 % lorsque l'attribution d'actions gratuites bénéficie à l'ensemble des membres du personnel salarié de la société. Dans tous les cas, l'écart entre le nombre d'actions distribuées à chaque salarié ne peut être supérieur à un rapport de un à cinq si les actions gratuites sont attribuées à l'ensemble du personnel.

Le bénéficiaire d'une action gratuite ne devient propriétaire des titres correspondants qu'au terme d'une période d'acquisition qui ne peut être inférieure à 2 ans. Il est ensuite astreint à une période de conservation dont la durée minimale est de 2 ans à l'issue desquels il peut librement disposer des titres.

###### Régime fiscal

Les gains des bénéficiaires d'attribution d'actions gratuites se décomposent comme suit :

- un gain d'acquisition, de nature salariale, égal à la valeur, à leur date d'acquisition, des actions gratuites ;
- un gain de cession, de nature patrimoniale, égal à la différence entre le prix de cession et la valeur des actions à leur date d'acquisition.

Pour les actions attribuées à compter du 28 septembre 2012, le régime d'imposition de ces différents gains est le suivant :

- le gain d'acquisition est soumis au barème de l'impôt sur le revenu dans la catégorie des traitements et salaires au titre de l'année au cours de laquelle le bénéficiaire a disposé de ses actions, les a cédées, converties au porteur ou mises en location ;
- le gain de cession est également soumis au barème de l'impôt sur le revenu l'année de cession mais selon le régime applicable aux plus-values de cessions de valeur mobilières. Il peut ainsi bénéficier d'un abattement pour durée de détention allant de 50 % (détention plus de 2 ans) à 65 % (détention plus de 8 ans).

###### Régime social

Au plan social, le gain d'acquisition des actions gratuites est soumis à la CSG sur les revenus d'activité (7,5%), et à la CRDS (0,5%).

Il est également soumis à une contribution patronale (30 %) due par l'employeur au titre de l'année de l'attribution de l'action et à une contribution salariale spécifique (10 %) due par le salarié l'année de cession des titres.

Le gain de cession, pour sa part, est soumis aux seuls prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine (15,5 %).



Date de dernière modification

Le régime des actions gratuites est codifié à l'article 80 quaterdecies du CGI modifié en dernier lieu par l'article 11 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 prévoyant l'imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu du gain d'acquisition.

L'abattement pour durée de détention est codifié à l'article 150-0 D du CGI. Cet article a été modifié en dernier lieu par l'article 2 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 sortant notamment du bénéfice de cet abattement le gain de cession des bons de souscription de parts de créateur d'entreprise.

L'article 182 A ter a été modifié en dernier lieu par l'article 11 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 prévoyant l'imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu du gain d'acquisition.

L'article 200 A du CGI a été modifié en dernier lieu par l'article 17 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 supprimant le 2 bis de cet article relatif à un taux forfaitaire d'imposition en matière de plus-value mobilière.

Les articles L. 136-2 et L. 136-6 du code de la sécurité sociale ont été modifiés en dernier lieu par les articles 17, 26 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 modifiant des références au sein de ces deux articles.

Les articles L. 137-13 et L. 137-14 du code de la sécurité sociale ont été modifiés en dernier lieu par l'article 17 de la loi n° 2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014 opérant des modifications formelles sur ces articles.

L'article L. 225-197-1 du code de commerce a été modifié en dernier lieu par l'article 9 de la loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle relevant les plafonds d'attribution des actions gratuites.

## **Enjeux**

L'actionnariat salarié renforce l'implication des salariés dans le développement de leur entreprise tout en permettant de stabiliser une partie du capital social de l'entreprise.

A cet égard, l'attribution gratuite d'actions se révèle être un outil efficace pour atteindre ces deux objectifs. Sans risque en capital pour le salarié puisque ne nécessitant aucune mise de fond de sa part, cette forme de rémunération est en outre ouverte à toutes les sociétés par actions.

Cependant, l'évolution de la fiscalité et des prélèvements sociaux pesant sur les attributions d'actions gratuites est de nature à dissuader les entreprises de recourir à ce dispositif.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

Il est proposé de diminuer le niveau de taxation des bénéficiaires tout en simplifiant pour ceux-ci le régime d'imposition applicable.

La nature salariale du gain résultant de l'attribution gratuite d'actions serait réaffirmée, mais l'ensemble des gains, qu'il s'agisse du gain résultant de l'attribution ou du gain résultant de la cession ultérieure de l'action, sera imposé avec le bénéfice de l'abattement pour durée de détention prévu pour les plus-values mobilières, au moment de la cession des titres.

Les deux gains sont par ailleurs déjà imposés à l'impôt sur le revenu selon le barème progressif de l'impôt sur le revenu.

Pour plus de simplicité, le régime social du gain d'acquisition sera également aligné en partie sur celui du gain de cession, les deux seront désormais taxables aux prélèvements sociaux dus sur les revenus du patrimoine et la contribution salariale spécifique attachée au gain d'acquisition sera supprimée.

Pour inciter les entreprises à recourir au dispositif, il est proposé de diminuer le taux de la contribution patronale de 30 % à 20 % et d'en transformer l'assiette comme l'exigibilité qui seront désormais appréciées à la date d'acquisition du titre.

Par ailleurs, un régime spécifique est prévu en faveur des petites et moyennes entreprises, qui pourront émettre des actions gratuites bénéficiant d'un abattement de contribution patronale d'un PASS<sup>144</sup> sur quatre ans, lorsqu'elles n'auront procédé avant la date de décision d'attribution de l'assemblée générale extraordinaire à aucune distribution de dividendes. Cette mesure a pour objectif d'amorcer une politique d'actionnariat salarié dans les PME indépendantes qui ont privilégié une politique de réinvestissement en ne distribuant pas de dividendes à leurs actionnaires ou porteurs de parts.

Enfin, l'article limite l'application du rapport de un à cinq prévu par le code de commerce en cas d'attribution à l'ensemble des salariés, en supprimant ce rapport lorsque l'attribution porte sur moins de 10% du capital social ou 15% pour les sociétés non cotées, de manière à ne pas freiner les attributions d'actions gratuites à l'ensemble du personnel en dessous de ces seuils. Il ramène la durée minimale légale d'acquisition des titres de deux ans à un an ; la durée minimale cumulée (acquisition et conservation) ne devra, cependant, pas être inférieure à deux ans.

### **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

#### **Le choix de la voie législative**

Conformément à l'article 34 de la Constitution, seule la voie législative permet d'atteindre les objectifs fixés.

#### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Deux options étaient envisageables :

**Option 1** : Fusionner gain d'acquisition et gain de cession afin d'aligner totalement leur régime.

D'une simplicité réelle, cette option présente toutefois l'inconvénient de ne pas tenir compte de la différence de nature entre le gain d'acquisition, de nature salariale et le gain de cession, de nature patrimoniale. Elle reviendrait ainsi à appliquer à la partie salariale du gain des dispositions contraires à sa nature telle l'exonération de fait en cas de donation à titre gratuit et modifierait la territorialité de la taxation telle que résultant des conventions fiscales internationales.

**Option 2** : Conserver une distinction entre les deux gains pour tenir compte des différences de nature mais aligner leurs modalités d'imposition.

Cette option permet d'aligner les régimes d'imposition des deux gains précités tout en permettant des adaptations spécifiques pour tenir compte de la nature salariale du gain d'acquisition.

L'option 2 est donc préférée afin de ne pas taxer le gain d'acquisition selon des modalités contraires à sa nature réelle.

### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

#### **1. Impact pour les particuliers**

Les bénéficiaires verront leur niveau de taxation allégé.

La mesure n'a pas d'impact direct ou indirect en termes d'égalité entre les hommes et les femmes.

#### **2. Impact pour les entreprises**

Cette mesure améliore l'attractivité du dispositif d'attribution gratuite d'actions, renforçant ainsi l'implication des salariés dans le développement de leur entreprise. Cette attractivité est

---

<sup>144</sup> Plafond annuel de la sécurité sociale, d'un montant de 37 548 € en 2014.

particulièrement renforcée pour les jeunes PME indépendantes qui ont privilégié une politique de réinvestissement en ne distribuant pas de dividende avant l'attribution gratuite.

La mesure incite par ailleurs les salariés à conserver ces actions sur une longue durée pour profiter de l'abattement pour durée de détention en matière d'impôt sur le revenu, qui s'appliquera désormais à l'intégralité du prix de cession, et plus seulement au montant de la plus-value réellement constatée. Le taux d'abattement est croissant avec la durée de détention (65% pour une détention de plus de 8 ans), ce qui est de nature à stabiliser le capital social des entreprises.

La mesure est favorable au développement des entreprises et à l'emploi.

Le nombre d'entreprises potentiellement concernées s'élève à près de 350 000 (71 000 SA ; 274 000 SAS, 1370 SCA ; source INSEE 2012).

### 3. Pour les administrations

Incidence Budgétaire : non chiffrable

#### **Disposition fiscale :**

*Augmentation nette (+) ou diminution nette (-) des recettes fiscales exprimée en millions d'euros*

	2015	2016	2017	Augmentation pérenne (+) ou diminution pérenne (-)
État	nc	nc	nc	
Collectivités territoriales				
Sécurité sociale				
Autres administrations publiques				
<b>Total pour l'ensemble des APU</b>	<b>nc</b>	<b>nc</b>	<b>nc</b>	

### 4. Impact sur l'ordre juridique interne/communautaire

Liste des dispositions (législatives et réglementaires) à créer, à modifier ou à abroger

Modification des articles 80 quaterdecies, 150-0 D, 182 A ter et 200 A du code général des impôts.

Modification des articles L136-2, L136-6, L137-13, L137-14 et L. 137-15 du code de la sécurité sociale.

Modification de l'article L225-197-1 du code de commerce.

Articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration (traités, droit dérivé, jurisprudence, aides d'État)

Cette proposition est conforme au droit européen en vigueur.

**V- Présentation des consultations menées**

Consultations obligatoires (collectivités d'outre-mer, commissions administratives, ...)

Pas de consultation obligatoire

Consultations facultatives

Consultation des dirigeants de jeunes entreprises et de jeunes salariés dans le cadre des Assises de l'entrepreneuriat en 2014 (Groupe de travail n°2 : « développer le recrutement et la fidélisation des jeunes diplômés dans les PME »).

--

## **1. Diagnostic des difficultés à résoudre et objectifs de la réforme envisagée**

### 1.1 Situation actuelle

Le dispositif des bons de souscription de parts de créateur d'entreprise (BSPCE) a pour objectif de donner aux jeunes entreprises innovantes les moyens de rémunérer à leur juste valeur les talents indispensables à la création et au développement de leur activité.

### 1.2 Description des dispositifs juridiques en vigueur et date de leur dernière modification

#### 1.2.1 Régime juridique

Conformément à l'article 163 bis G du code général des impôts (CGI), seules peuvent émettre des BSPCE au profit de leurs salariés et de leurs dirigeants soumis au régime fiscal des salariés, les sociétés qui remplissent les conditions suivantes :

- être passibles en France de l'impôt sur les sociétés ;
- être des sociétés par actions dont les titres ne sont pas admis aux négociations sur un marché d'instruments financiers ou, s'ils y sont admis, aux sociétés dont la capitalisation boursière est inférieure à 150 millions €. Lorsqu'elles dépassent le seuil précité, les sociétés cotées peuvent toutefois continuer à attribuer ces bons pendant trois ans ;
- être détenues pour 25 % au moins par des personnes physiques ou par des personnes morales détenues elles-mêmes pour 75 % au moins par des personnes physiques ;
- être immatriculées au registre du commerce et des sociétés depuis moins de quinze ans, à la date d'attribution des bons ;
- ne pas procéder d'une opération de concentration, d'une restructuration, d'une extension ou d'une reprise d'activités préexistantes, sauf si elles répondent aux conditions prévues par le I de l'article 39 quinquies H du CGI (dispositif appelé « essaimage », qui vise un nombre limité de sociétés créées par le personnel d'une société avec le soutien de celle-ci).

Le prix d'acquisition du titre souscrit en exercice du bon est fixé au jour de l'attribution par l'Assemblée générale extraordinaire (AGE) ou, sur délégation de l'AGE, par le conseil d'administration ou le directoire.

L'AGE détermine le délai pendant lequel les bons peuvent être exercés. Elle peut déléguer au conseil d'administration ou au directoire le soin de fixer la liste des bénéficiaires des BSPCE. Dans ce cas, le conseil d'administration ou le directoire indique le nom des attributaires des bons et le nombre de titres attribués à chacun d'eux. Les BSPCE sont incessibles.

#### 1.2.2 Régime fiscal et social

Au plan fiscal, le gain net réalisé lors de la cession des titres souscrits en exercice des bons est, en application de l'article 163 *bis* G du CGI, soumis à l'impôt sur le revenu au taux proportionnel de 19 %. Toutefois un taux majoré de 30 % est applicable lorsque le salarié exerce son activité depuis moins de trois ans dans la société, à la date de cession.

Ce gain, qui n'est pas soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu, n'est pas susceptible de bénéficier de l'abattement pour durée de détention prévu à l'article 150-0 D du CGI.

Au plan social, les gains de cession de BSPCE sont uniquement soumis aux prélèvements sociaux applicables aux revenus du patrimoine, au taux global de 15,5 % dont 8,2 % de CSG non-déductible de l'assiette de l'impôt sur le revenu. Les employeurs sont exonérés de toute cotisation ou contribution sociale sur ces attributions.

### 1.2.3 Date de dernière modification

L'attribution des BSPCE et leur régime fiscal sont codifiés à l'article 163 bis G du CGI, modifié en dernier lieu par l'article 42 de l'ordonnance n° 2013-676 du 25 juillet 2013 modifiant le cadre juridique de la gestion d'actifs ainsi que par l'article 10 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013 qui a pérennisé le taux d'imposition forfaitaire de 19 %.

Les règles relatives à la déductibilité de la CSG sont codifiées à l'article 154 quinquies du CGI modifié en dernier lieu par l'article 17 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

### 1.3 Problème à résoudre, raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants et le cas échéant nécessité de procéder à une nouvelle modification des dispositifs existants.

Les jeunes entreprises, notamment celles exerçant dans le domaine de l'économie numérique, ne disposent généralement pas des moyens de rémunérer à leur juste valeur les talents indispensables au développement de leur activité.

Les BSPCE leur permettent de verser à leurs cadres et dirigeants des salaires modérés en début d'activité tout en les impliquant dans l'accroissement de valeur de l'entreprise et en conservant intacte la capacité d'investissement de l'entreprise. Il s'agit d'un dispositif qui participe à l'attractivité du territoire national dans des secteurs qui peuvent être facilement délocalisés.

Toutefois, de nombreuses entreprises innovantes ne peuvent recourir à l'attribution de BSPCE dès lors que leur création procède de transferts d'activités nouvelles ou qu'elles procèdent à des opérations de restructurations pourtant à la fois fréquentes et nécessaires pour accompagner leur développement.

En outre, dès lors que les sociétés mères ne peuvent distribuer des BSPCE aux salariés de leurs filiales, elles sont privées d'un outil attractif de rémunération que ne vient pas compenser la possibilité pour les filiales d'émettre des BSPCE, les perspectives de valorisation de leurs titres étant bien inférieures à celle des titres de la société mère.

Enfin, depuis l'imposition des revenus 2013, les plus-values mobilières sont soumises au barème progressif de l'impôt sur le revenu, en lieu et place d'une imposition à taux forfaitaire de 19 %. La CSG afférente à ces gains est donc devenue partiellement déductible à l'impôt sur le revenu comme elle l'est déjà pour les autres revenus soumis au barème. Cette déductibilité partielle ne concerne en revanche pas les plus-values demeurées imposées à taux proportionnel – les gains de cession de BSPCE et les plus-values à long terme des entreprises mentionnées à l'article 39 *quindecies* du CGI – mais la loi n'explique pas ce régime.

### 1.4 Objectifs poursuivis par la réforme (présentation de la logique de l'intervention)

Le présent article vise à permettre aux nombreuses jeunes entreprises innovantes dont le développement s'appuie sur des transferts ou des restructurations d'activités nouvelles de distribuer ou de continuer à distribuer des BSPCE et d'attirer ainsi les talents indispensables à leur essor tout en préservant leur capacité d'autofinancement.

Très attractif, ce dispositif contribuera également à éviter la fuite de ces talents dans des secteurs facilement délocalisables, notamment celui de l'économie numérique.

Cet article est également l'occasion de confirmer la non-déductibilité de la CSG afférente aux plus-values non soumises au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Cette précision est de nature à clarifier le régime d'imposition des plus-values des gains de cession de BSPCE et des plus-values à long terme des entreprises.

## **2. Options possibles et nécessité de légiférer**

### 2.1 Liste des options possibles

**Option 1** : Supprimer toute condition liée au caractère nouveau de l'activité et autoriser ainsi l'émission de BSPCE par des entreprises issues d'opérations impliquant des sociétés non éligibles aux BSPCE et, éventuellement, la distribution de BSPCE à des filiales ne remplissant pas toutes les conditions pour être éligibles au dispositif.

**Option 2** : Élargir le champ d'application des BSPCE aux seules sociétés issues d'une restructuration de sociétés elles-mêmes éligibles aux BSPCE ainsi qu'aux salariés des filiales déjà éligibles, sous réserve de la condition de détention, dont le capital ou les droits sont détenus à 75 % au moins par une société mère attributrice elle-même éligible.

### 2.2 Description des avantages/inconvénients des différentes options

**Option 1** : Cette option permettrait de couvrir tous les cas de réorganisations et de restructurations mais elle pourrait conduire à une dénaturation du dispositif. L'équilibre de ce dernier, caractérisé par un régime fiscal et social fortement dérogatoire que justifie l'objectif clairement affiché d'un soutien ciblé sur les jeunes entreprises durant leurs premières années de croissance, serait remis en cause si des entreprises anciennes étaient autorisées à émettre des BSPCE à la suite d'une restructuration impliquant une autre société elle-même éligible au dispositif. Une telle extension permettrait des montages juridiques et ne permettrait plus de maîtriser la dépense fiscale afférente au dispositif.

**Option 2** : Cette option permet de prendre en compte les modalités effectives de développement des jeunes entreprises innovantes tout en évitant de dénaturer le dispositif des BSPCE, lequel demeurerait réservé aux jeunes entreprises innovantes.

### 2.3 Raisons ayant présidé au choix de l'option proposée

L'élargissement limité du champ d'application des BSPCE (option 2) permet de répondre aux besoins des jeunes entreprises innovantes tout en sécurisant le champ d'application du dispositif et en maîtrisant son coût budgétaire.

## **3. Dispositif juridique**

### 3.1 Rattachement aux domaines de la loi de finances

L'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances dispose que la loi de finances de l'année peut comporter, des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire de l'année. Ces dispositions sont également applicables aux lois de finances rectificatives, conformément aux dispositions du deuxième alinéa de l'article 35 de la loi organique précitée.

### 3.2 Liste des dispositions (législatives et réglementaires) à créer, à modifier ou à abroger

Modification de l'article 163 *bis* G et de l'article 154 quinquies du code général des impôts.

#### 4. Impact de la disposition envisagée

##### 4.1 Évaluation des conséquences pour chaque catégorie de personnes physiques et morales intéressées

1. *Incidences micro et/ou macro-économiques (impact sur la croissance, la compétitivité, la concurrence, modification des comportements, ...)*

Cette mesure doit permettre d'accroître l'attractivité du territoire national en permettant la création et le développement d'entreprises nouvelles, notamment dans le domaine du numérique, secteur qui peut être facilement délocalisé, mais également dans tous les autres domaines de l'économie.

2. *Coûts et bénéfices financiers pour chaque catégorie de personnes physiques et morales concernée*

Le dispositif des BSPCE a pour objectif de permettre aux jeunes entreprises en construction d'attirer des talents indispensables à leur essor en les rémunérant à leur juste valeur et en les impliquant dans le développement de la société tout en conservant leur capacité d'investissement.

L'élargissement du dispositif permettra à celui-ci de toucher un nombre plus important d'entreprises.

3. *Impact en termes d'égalité entre les femmes et les hommes*

La mesure n'a pas d'impact direct ou indirect en termes d'égalité entre les hommes et les femmes.

4. *Impact sur la stratégie d'ensemble relative aux personnes en situation de handicap (domaines, moyens à prévoir pour leur mise en œuvre...)*

Cette mesure n'a aucune incidence directe ou indirecte en la matière.

##### 4.1.5 *Incidences sociales (impact sur l'emploi et le marché du travail en particulier)*

La mesure aura un impact favorable sur l'emploi en favorisant le développement d'entreprises à même de créer une demande de main d'œuvre.

##### 4.1.6 *Incidences environnementales*

La mesure n'a pas d'impact direct sur l'environnement.

##### 4.2 Évaluation des conséquences pour les administrations publiques concernées

###### 4.2.1 *Incidences budgétaires (coûts/économies nets de la mesure proposée)*

#### **Disposition fiscale :**

*Augmentation nette (+) ou diminution nette (-) des recettes fiscales exprimée en millions d'euros*

	2015	2016	2017	Augmentation pérenne (+) ou diminution pérenne (-)
État	nc	nc	nc	nc
Collectivités territoriales				



Sécurité sociale				
Autres administrations publiques				
<b>Total pour l'ensemble des APU</b>	<b>nc</b>	<b>nc</b>	<b>nc</b>	<b>nc</b>

#### 4.2.2 Incidences sur l'emploi public et la charge administrative

Néant

#### 4.3. Description synthétique de la méthode d'évaluation utilisée

### **5. Consultations menées**

#### 5.1 Consultations obligatoires (collectivités d'outre-mer, commissions administratives, ...)

Pas de consultations obligatoires.

#### 5.2 Consultations facultatives

Consultation des dirigeants de jeunes entreprises innovantes et de jeunes salariés dans le cadre des Assises de l'entrepreneuriat 2014.

### **6. Mise en œuvre de la disposition**

#### 6.1 Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires

Modification d'un texte de nature législative : articles 154 *quinquies* et 163 *bis* G du CGI

Modification de textes de nature réglementaire : Néant

--

*Articles 50 à 53 : Réforme de l'épargne salariale*

## I. Diagnostic/ Etat des lieux/ Justification de l'intervention

Les articles 885-O V bis et 199 terdecies 0 A du Code général des impôts prévoient des avantages fiscaux au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune ou de l'impôt sur le revenu pour les souscriptions réalisées par des personnes physiques de façon stable (5 ans) dans des PME indépendantes ou dans des sociétés holding investissant à leur tour dans des PME indépendantes.

Les PME et holdings bénéficiant des souscriptions ouvrant droit aux avantages fiscaux doivent respecter les conditions suivantes :

- répondre à la définition communautaire de PME,
- avoir son siège dans un Etat de l'Espace économique européen,
- ne pas avoir de titres admis aux négociations sur un marché réglementé,
- être soumises à l'impôt sur les sociétés,
- compter au moins deux salariés,
- n'accorder aucune garantie en capital à ses associés ou actionnaires en contrepartie de leurs souscriptions,
- avoir pour objet exclusif des participations dans les sociétés éligibles au titre des souscriptions directes prévues par les mêmes articles du code,
- ne pas compter plus de 50 actionnaires,
- avoir exclusivement pour mandataires sociaux des personnes physiques,
- assurer l'information des actionnaires avant leurs souscriptions sur la durée, le coût et les risques de leur engagement.

Les conditions de nombre de salariés et d'actionnaires, introduites dans un but de lutte contre l'optimisation fiscale, ont mis en difficulté les investisseurs providentiels regroupés en sociétés en participation ou sociétés anonymes de *business angels* qui n'étaient pas ciblés par cette mesure.

Ce type d'investissement est cependant particulièrement utile pour orienter vers les fonds propres des entreprises, notamment les plus jeunes, l'épargne des personnes physiques soumises à l'impôt sur le revenu ou l'impôt de solidarité sur la fortune. Organisé autour d'investisseurs providentiels expérimentés, le groupement d'investisseurs permet d'apporter aux entreprises bénéficiaires des montants plus importants, pour une durée relativement longue (5 ans au moins) et tout en gardant un actionnaire unique, dans un contexte où les entreprises françaises, notamment les plus jeunes, manquent de fonds propres.

Le statut, alternatif de société de capital-risque ne proposant pas d'avantage au moment de la souscription mais seulement à la sortie de l'investissement, s'est avéré inadapté pour soutenir la dynamique des investissements groupés de *business angels*.

## II. Description des objectifs poursuivis

Il s'agit par le biais de cette mesure de répondre aux lacunes existant en France en matière de financement des entreprises en phase d'amorçage et de développement : en effet, les acteurs institutionnels du capital investissement, qui utilisent les fonds communs de placement (FCP) auxquels est ouvert l'avantage fiscal au titre de l'ISF ou de l'IR n'interviennent que sur des montants supérieurs à 1 M€.

En deçà, les seuls financeurs restent les *business angels*, dont le nombre est estimé entre 4 000 et 6 000 en France, soit dix fois moins qu'en Grande-Bretagne et cent fois moins qu'aux États-Unis. Les *business angels* sont un maillon indispensable de la chaîne de financement et sont parmi les rares acteurs privés à répondre aux besoins en fonds propres en deçà de 300 000 € des jeunes sociétés innovantes en création.

Leur rôle est d'autant plus important qu'ils sont de plus en plus sollicités au-delà de ce seuil de 300 000 € et jusqu'à 1 M€ voire au-delà pour les entreprises le plus technologiques. Ces fonds sont

notamment utilisés pour les tests de produits avant commercialisation voire de premières démarches d'industrialisation.

Pour répondre à ces besoins de financement, les *business angels* peuvent se regrouper en constituant une société d'investissement de *business angels* (SIBA) qui, à son tour, investit dans les PME cibles. Le statut de ces holdings est celui des sociétés anonyme, de société par actions simplifiée ou de société en participation, ayant ou non la personne morale. Ces holdings n'emploient par nature pas de salarié et peuvent avoir plus de 50 actionnaires.

Il est nécessaire d'exonérer ces sociétés des conditions encadrant le bénéfice des avantages fiscaux prévus pour les business angels, pour des raisons de simplification et d'efficacité de ces avantages fiscaux : les entreprises financées par des business angels sont en effet plus performantes que les entreprises financées par des fonds d'investissement de proximité bénéficiant des mêmes avantages.

### **III. Options possibles et nécessité de légiférer**

Seule la voie législative permet d'atteindre les objectifs fixés, s'agissant des conditions d'application d'un régime fiscal. Conformément à l'article 34 de la constitution et à la circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques (JORF n° 0012 du 15 janvier 2013), la présente mesure relève du domaine de la loi de finances s'agissant de modifier le champ d'application d'une imposition.

Une dérogation au principe d'inscription de ce type de mesures en loi de finances doit être demandée, et peut être motivée par le fait que ces mesures sont sans impact budgétaire.

#### **Modalités d'application dans les départements et régions d'outre-mer :**

Guadeloupe	Application de plein droit
Guyane	Application de plein droit
Martinique	Application de plein droit
Réunion	Application de plein droit
Mayotte	Application de plein droit

#### **Application éventuelle dans les collectivités d'outre-mer :**

Saint-Barthélemy	NON
Saint-Martin	NON
Saint-Pierre-et-Miquelon	NON
Wallis et Futuna	NON
Polynésie française	NON
Nouvelle-Calédonie	NON
Terres australes et antarctiques françaises	NON

### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

- a. Impact pour les consommateurs/particuliers

La mesure vise des personnes physiques souhaitant investir au capital de PME. Elle apporte une simplification en leur permettant de participer à un investissement collectif de plusieurs *business angels*.

b. Impact pour les entreprises

La mesure facilite l'investissement direct dans les PME. Les entreprises bénéficiaires du dispositif auront pour un interlocuteur un seul investisseur providentiel chargé par les autres investisseurs de les représenter au capital des entreprises bénéficiant de l'investissement.

c. Pour les administrations

La mesure facilite l'investissement direct dans les PME, au détriment des autres dispositifs fiscaux souvent jugés moins performants (fonds d'investissement de proximité, fonds communs de placement pour l'innovation). Elle ne crée pas une dépense fiscale supplémentaire mais contribue à une meilleure efficacité des placements bénéficiant de ces avantages fiscaux.

d. Impact sur l'ordre juridique interne/communautaire

La mesure s'inscrit dans un dispositif juridique déjà existant.

**V- Présentation des consultations menées**

Ce dispositif a été discuté avec les acteurs de l'innovation impliqués dans l'élaboration du plan « Nouvelle donne pour l'innovation » présenté par la ministre en charge de l'innovation le 5 novembre 2013, et en lien avec le réseau France Angels chargé d'animer les réseaux locaux de *business angels*.

**VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

Le réseau France Angels suit l'activité des sociétés d'investissement des *business angels* et présentera au ministère l'impact de cette mesure à travers des études annuelles.

--

## Section 3 – Innover

### *Article 55 : Conseils en propriété industrielle et recours aux actes de démarchage*

#### **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

##### **État des lieux**

Les conseils en propriété industrielle offrent des services en matière de conseil, d'assistance, de représentation des tiers en vue de l'obtention, du maintien, de l'exploitation ou de la défense des droits de propriété industrielle (brevets, dessins et modèles, marques). Le recours à la publicité et au démarchage par cette profession est strictement encadré par le code de la propriété intellectuelle.

D'autres professions, telles que les expert-comptables et les avocats, connaissaient un encadrement strict de leurs règles en matière de publicité et de démarchage, voire une interdiction de recourir à ces modes de communications commerciales. Toutefois, leur réglementation a récemment été assouplie pour se conformer au droit européen.

Dans un arrêt préjudiciel du 5 avril 2011 (Aff. C-119/09, Société fiduciaire nationale d'expertise comptable c/ Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique), la Cour de justice de l'Union européenne a estimé que le décret portant code de déontologie des experts comptables n'était pas conforme à la directive n°2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur en ce qui concerne les règles qui leur étaient applicables en matière de démarchage. Suite à cet arrêt, une décision du Conseil d'Etat du 22 juin 2011 a entériné l'autorisation du démarchage pour la profession d'expert-comptable. La réglementation a ensuite été modifiée par le décret n°2012-432 du 30 mars 2012 relatif à l'exercice de l'activité d'expertise comptable.

La loi n°71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques a été modifiée par l'article 13 de la loi n°2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation afin d'autoriser les avocats à recourir à la publicité et à la sollicitation personnalisée.

##### **Enjeux**

Le code de la propriété intellectuelle comporte des dispositions qui limitent la possibilité pour les conseils en propriété industrielle de recourir à la publicité et au démarchage (articles L. 423-1, R. 422-53, R. 423-2) :

- il leur est interdit de recourir à la publicité et au démarchage en vue de représenter des tiers, de donner des consultations ou de rédiger des actes en matière de droit de la propriété industrielle ;
- l'interdiction du démarchage ne s'étend pas aux offres de services effectuées, par voie postale, à destination de professionnels, mais elles doivent se limiter à la communication d'informations générales (informations sur le cabinet, son organisation, sur le droit de la propriété industrielle...).

Par ailleurs, le code de la propriété intellectuelle prévoit des sanctions pénales obsolètes en cas de méconnaissance de ces dispositions, en renvoyant à l'article 5 de la loi n°72-1137 du 22 décembre 1972 relative à la protection des consommateurs en matière de démarchage et de vente à domicile.

#### **II- Description des objectifs poursuivis**

Le projet de loi a pour objectif de modifier l'article L. 423-1 du code de la propriété intellectuelle afin de supprimer les limitations apportées aux communications commerciales des conseils en propriété industrielle. Ces limitations constituent en effet des contraintes injustifiées et disproportionnées à l'exercice de leur activité. Les conseils en propriété industrielle seront désormais autorisés à recourir à la publicité et à la sollicitation personnalisée.

En outre, le projet de loi renvoie les modalités d'application à un décret en Conseil d'Etat qui précisera que le recours à la publicité et à la sollicitation personnalisée devra être respectueux de l'indépendance de la profession et ne pas induire le client en erreur.

#### **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

La mesure modifie l'article L. 423-1 du code de la propriété intellectuelle qui interdit certaines formes de communications commerciales aux conseils en propriété industrielle. L'objectif est de permettre à

cette profession réglementée de recourir à la publicité et au démarchage. Le principe est ainsi posé au niveau de la loi. Les modalités d'encadrement sont renvoyées au niveau réglementaire.

#### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

Les dispositions relatives au recours à la publicité et au démarchage permettront aux conseils en propriété industrielle d'élargir leurs offres de service et de développer leurs activités de conseil auprès des entreprises innovantes et des inventeurs indépendants en les guidant dans leur stratégie de protection et de défense de leurs actifs immatériels.

Les conseils en propriété industrielle resteront toutefois soumis à des règles strictes en matière d'affichage de prix puisqu'ils ont l'obligation d'établir un barème indicatif du montant de leurs honoraires, distincts des remboursements de frais et de redevances des titres de propriété industrielle (brevets, marques, dessins et modèles). Le détail de toutes ces charges doit être communiqué à toute personne qui en fait la demande (article R. 422-53 du code de la propriété intellectuelle).

Les dispositions du projet de loi relatives aux communications commerciales des conseils en propriété industrielle sont conformes à l'article 24 de la directive n°2006/123/CE relative aux services dans le marché intérieur ainsi qu'à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

#### **V- Présentation des consultations menées**

La Compagnie nationale des conseils en propriété industrielle (CNCPI) a indiqué à l'administration être favorable à la suppression des limitations à la publicité et au démarchage, notamment pour s'aligner sur la nouvelle réglementation applicable aux avocats. L'Assemblée générale de la CNCPI a en effet adopté le 17 mars 2014 un projet de modification de son règlement intérieur tenant compte de cette suppression. Cependant, ce règlement intérieur modifié ne peut entrer en vigueur que si les dispositions législatives et réglementaires du code de la propriété intellectuelle sont elles-mêmes modifiées.

#### **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

Le projet de loi renvoie les modalités d'application à un décret en Conseil d'Etat qui précisera que le recours à la publicité et à la sollicitation personnalisée devra être respectueux de l'indépendance de la profession et ne pas induire le client en erreur.

--

## **I-Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État des lieux**

Les centres hospitalo-universitaires ne disposent pas actuellement de dispositifs appropriés leur permettant de valoriser leur expertise dans deux domaines à fort potentiel de développement que sont l'offre d'expertise à l'international et la valorisation industrielle et commerciale des résultats de la recherche.

L'article L. 6141-1 du code de la santé publique, qui dispose que l'objet principal des établissements publics de santé n'est « ni industriel, ni commercial » est en effet insuffisant pour autoriser ces établissements publics à prendre des participations dans des sociétés ou à créer des filiales pour développer cette expertise.

Par ailleurs, si l'article L. 61457 du code de la santé publique autorise les établissements publics de santé à assurer à titre subsidiaire des prestations de service et à valoriser les activités de recherche, l'article R 6145-48 interdit de recruter spécifiquement des personnels pour assurer ces prestations, celles-ci devant être assurées à moyens constants.

Ainsi, dans le domaine de l'expertise à l'internationale, l'inadaptation des règles actuelles est un frein en termes d'efficience de l'offre française.

L'expérience par l'AP-HP lors de la réponse à un appel d'offre algérien pour la construction d'un CHU à Constantine a souligné le caractère profondément inadapté du cadre juridique actuel.

L'AP-HP n'a pas pu émettre certaines clauses de garanties demandée par les algériens, comme une garantie bancaire, alors même qu'elles font parties des relations contractuelles de base sur les marchés internationaux. En raison de son statut d'établissement public, elle n'a pas pu faire d'offres sur des prestations de gestion (mise à dispositions temporaire de personnels d'encadrement, gestion financière..).

A la différence de ses partenaires privés dans le cadre du consortium constitué pour l'occasion, elle n'est pas autorisée à disposer d'une structure juridique en Algérie, alors même qu'un tel bureau, outre d'évidentes facilités matérielles, aurait permis de bénéficier d'une fiscalité plus avantageuse (taux d'imposition de 19% sur les bénéfices contre une retenue à la source de 24% sur le chiffre d'affaires).

Par ailleurs, l'application des règles de la comptabilité publique rend plus complexe la mise en place du projet : difficulté pour ouvrir un compte en monnaie locale, nécessité d'ouvrir une régie avec l'ensemble des contraintes associées.

Enfin, malgré un soutien affirmé des tutelles, le recrutement de personnels dédiés sur ce projet est fragilisé par la nécessité de le mener « à moyens constants », conformément à l'article R. 614548 du code de la santé publique.

Cette inadaptation des règles juridiques actuelles se retrouve dans le domaine de la valorisation des brevets.

Ainsi, les structures internes de valorisation de la recherche créées par les centres hospitalo-universitaires souffre d'un manque de souplesse de gestion et de difficultés de recrutement de professionnels spécialisés, difficultés qui constituent un frein au développement de leur activité.

Or cette possibilité est ouverte aux organismes de recherche (INSERM, CNRS) et aux universités depuis la loi sur la recherche et l'innovation de 1999. Ces derniers ont créés des filiales (INSERM Transfert, FIST, sociétés d'activités industrielles et commerciales puis société d'accélération du transfert de technologie-SATT depuis le programme d'investissement d'avenir, IRCADÉ à l'université de Strasbourg) dédiés à la valorisation de la recherche et de l'innovation.

Alors que les membres concernés des ComUE ont pu en devenir actionnaires, les CHU n'ont pu entrer au capital des SATT.

### **Enjeux**



La création de filiales permettrait aux CHU de bénéficier d'une souplesse de gestion dans des secteurs où les autres intervenants, qu'ils soient français ou étrangers, ne sont pas soumis au code des marchés publics et aux règles de la comptabilité publique. Elle permettrait également de professionnaliser le recrutement, gage de compétitivité, dans des secteurs par nature très spécialisés.

Ainsi, dans le domaine de l'expertise à l'internationale, l'inadaptation des règles actuelles est un frein en termes d'efficacité de l'offre française, alors même que la concurrence est principalement internationale.

De nombreux acteurs étrangers se sont en effet positionnés dans le domaine de l'expertise hospitalière. John Hopkins international et Harvard Medical International ont plusieurs contrats de gestion ou de partenariat, tout comme la Mayo Clinic ou le New York Presbyterian Hospital. La Cleveland Clinic a également construit récemment un hôpital à Abu Dhabi. En Allemagne, plusieurs structures sont présentes à l'international : Freiburg University, Medical center, University Medical Center Eppendorf, Vivantes, filiale de la Charité à Berlin.

D'autres pays se sont récemment investis sur ce secteur en développement : la Turquie, la Corée du Sud avec les sociétés DAIWO et HYUDAI, l'Autriche avec VAMED (équipement et gestion), la Grande Bretagne avec l'International Hospital Group qui a obtenu le marché de d'un CHU en Algérie, ou l'Italie, dont le plus gros hôpital privé, le San Raffaele allié au cabinet Rizzani est également chargé d'un CHU en Algérie.

L'expertise hospitalière française, qui est unanimement reconnue, doit pouvoir se positionner sur ce marché en pleine croissance avec un cadre juridique adapté.

La valorisation de la recherche est également source de ressources financières, avec un retour sur investissement plus court lorsqu'il s'agit d'innovation en « amont » issues des laboratoires de recherche nécessitant plus de fond de maturation.

A titre d'exemple, l'Office de transfert de technologie et de partenariats industriels (OTTPI), structure interne créée par l'AP-HP en 2000, a généré plus de 25 millions d'euros annuels répartis entre recettes directes d'exploitation, de produits pharmaceutiques, de brevets et de savoir-faire et de partenariat industriel, et a contribué à créer plus de 60 jeunes entreprises innovantes, malgré un cadre juridique contraignant.

La création de filiales permettrait de renforcer la politique de protection et de valorisation des innovations, de création de jeunes entreprises innovantes, de participation à ces activités, associée aux acteurs régionaux d'ores et déjà structurés et leur donnerait une meilleure visibilité internationale.

## **II-Description des objectifs poursuivis**

Ces nouvelles dispositions permettront aux plus gros CHU de développer leur offre d'expertise à l'international. Elles prévoient par ailleurs un encadrement strict des conditions de création des filiales (délibération du conseil de surveillance, contrôle du directeur général de l'ARS).

Les expertises envisagées concernent principalement les champs suivants :

- Formations cliniques médicales et paramédicales : base de protocoles de soins, second avis médical, savoir-faire sur les protocoles et gestes cliniques, programme de formation initiale des médecins et formation continue, savoir-faire paramédical ;
- Définition de la stratégie d'un hôpital : conception d'une stratégie hospitalo-universitaire, positionnement de l'hôpital dans son territoire, stratégie de financement et business plan, élaboration du projet médical et de capacités cibles ;
- Organisation des flux : SAMU, urgences, consultations, blocs opératoires, laboratoires, circuit du médicament, brancardage, imagerie... ;
- Organisation biomédicale : stérilisation, ingénierie biomédicale ;
- Systèmes d'information : aide à la définition de la stratégie SI, organisation et déploiement de projets multi-sites
- Gestion immobilière : support à la définition d'un projet immobilier neuf ou en rénovation, support au pilotage de la construction (Maîtrise d'ouvrage)

- Services hôteliers et logistiques : restauration, blanchisserie, développement durable, transports ;
- Achats (médicament, équipement médical) : organisation et processus, formation spécifiques des acheteurs à l'hôpital, évaluation du potentiel d'économies ;
- Ressources humaines : fiches de postes, recrutement, formation continue ;
- Gestion financière et codage : audit et gestion performance, gestion du financement, chaîne de facturation ;

Les pays susceptibles d'exprimer des besoins dans ces domaines sont très divers. A titre d'exemple, l'AP-HP est actuellement sollicitée par l'Algérie, le Bahreïn, le Brésil, Oman, le Vietnam, le Liban, les Emirats arabes unis, le Mexique et le Paraguay.

Certains gros projets pourraient se faire en partenariat avec d'autres établissements de santé, français ou étrangers, par le biais le cas échéant de prise de participations dans des sociétés communes qui auraient vocation à gérer le projet.

S'agissant de la valorisation de la recherche, la possibilité ou de créer des filiales permettra un maillage indispensable avec les SATT et les filiales privées de valorisation existante.

Ce dispositif permettra également de soutenir les jeunes entreprises créées en prenant une participation à leur capital social.

### **III-Options possibles et nécessité de légiférer**

#### **Le choix de la voie législative**

Ce dispositif relève à l'évidence du domaine législatif : modification des règles d'organisation des établissements publics de santé, des compétences du conseil de surveillance et du directeur général, qui figurent dans la partie législative du code de la santé publique.

#### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Le dispositif retenu s'inspire de l'article L. 7111 du code de l'éducation, applicable aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, qui dispose que « Dans le cadre des missions qui leur sont dévolues par le présent code et afin de faire connaître leurs réalisations, tant sur le plan national qu'international, ces établissements peuvent assurer, par voie de convention approuvée par le conseil d'administration dans les conditions fixées aux articles L. 712-3, L. 715-2, L. 716-1, L. 717-1 et L. 718-1, des prestations de services à titre onéreux, exploiter des brevets et licences et commercialiser les produits de leurs activités. Ils peuvent créer à cette fin des services d'activités industrielles et commerciales, dans les conditions prévues à l'article L. 123-5. Ils peuvent prendre des participations, participer à des groupements et créer des filiales dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat ».

Il complète l'article L. 61457 du code de la santé publique, qui autorise les établissements publics de santé à assurer à titre subsidiaire des prestations de service, à valoriser les activités de recherche et leurs résultats et à exploiter des brevets et des licences, afin d'autoriser les centres hospitalo-universitaires, qui ont vocation à développer ce type d'activité, à prendre également des participations et à créer des filiales pour développer leur offre d'expertise à l'étranger et valoriser leurs brevets.

La création de filiales sera soumise à la délibération du conseil de surveillance (article L. 61431 du code de la santé publique) par le directeur général du CHU (article L. 61434) et la décision de création ne sera exécutoire que si le directeur général de l'ARS ne s'y oppose pas dans les deux mois.

Les conditions d'application seront fixées par le décret mentionné au dernier alinéa de l'article L. 61457.

#### **IV-Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

Ce dispositif permettra d'augmenter les recettes des CHU, dans un contexte où la contrainte financière qui pèse sur eux est forte. Seuls quelques CHU devraient être concernés.

Il contribuera également au renforcement de la présence française à l'étranger, dans un domaine où l'expertise française est incontestable.

Le développement de cette offre d'expertise aura par ailleurs un effet d'entraînement sur d'autres secteurs d'activité, comme le bâtiment, les contrats internationaux comportant souvent un volet immobilier important ou l'équipement très classiquement demandé dans les offres « clés en main ».

## CHAPITRE II – MODERNISER LE CADRE DES ENTREPRISES PUBLIQUES

### Article 57 à 71

#### I - Objectifs poursuivis

D'une manière générale, les objectifs poursuivis par le chapitre 2 du titre 2 du présent projet de loi sont de :

- sécuriser le cadre juridique de la gouvernance et des opérations sur le capital des sociétés à participation publique,
- favoriser une intervention plus efficace de l'Etat actionnaire dans les sociétés à participation publique et, enfin,
- permettre à l'Etat de réaliser des opérations favorisant le développement de sociétés à participation publique ou permettant de dégager des fonds pouvant être réutilisés pour de nouvelles acquisitions ou pour le désendettement.

Outre la ratification, à son article 57, de l'ordonnance n°2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique, le présent projet de loi vise à :

- rectifier des erreurs matérielles de l'ordonnance en ses articles 58 et 60,
- à compléter l'effort de simplification et de modernisation du cadre juridique de l'Etat actionnaire en revoyant la composition de la Commission des participations et des transferts (article 62), l'arsenal juridique des offres réservées aux salariés (article 68) et la mise en œuvre du principe de modération des rémunérations des dirigeants des sociétés à participation publique (article 61),
- à intégrer dans un texte législatif unique les dispositions relatives à l'Etat actionnaire contenues dans d'autres textes (article 59 relatif à l'action spécifique, article 64 relatif aux holdings de l'Etat et aux seuils légaux de détention)
- à permettre la réalisation d'opérations de cession de titres conformément aux annonces du ministre en charge de l'économie.

Concernant la rectification des erreurs matérielles résultant de la loi visant à reconquérir l'économie réelle, elles sont au nombre de deux :

- **Application du nouveau principe de caducité en cas d'excès de vitesse**

La première difficulté résulte du 5<sup>e</sup> alinéa de l'article 5 de la loi visant à reconquérir l'économie réelle, concernant la suppression des droits de vote pour l'initiateur d'une offre publique, du fait de l'excès de vitesse, devenue caduque.

Le 2 du II de l'article L. 433-1-2 du code monétaire et financier prévoit que cet initiateur, si sa détention préalablement à la situation d'offre obligatoire était comprise entre 30 % et 50 % du capital ou des droits de vote, est privé des droits de vote attachés aux actions pour la fraction excédant le nombre d'actions qu'il détenait « *préalablement au dépôt du projet d'offre* » augmenté de 1 % du capital ou des droits de vote.

Or, la privation des droits de vote devrait porter sur la fraction excédant le nombre d'actions qu'il détenait préalablement à la situation d'offre obligatoire de sorte que ce dispositif soit cohérent avec l'objectif de cette disposition consistant à limiter l'emprise d'un actionnaire qui, à l'issue de son offre publique, n'a pas atteint la majorité du capital ou des droits de vote de la société concernée.

Prenons le cas d'un initiateur qui dispose de 35% du capital et des droits de vote d'une société. Il réalise l'achat d'un bloc de 5% et atteint 40%. Il doit donc déposer une offre du fait du dépassement

du seuil d'excès de vitesse. S'il n'atteint que 45% du capital de la cible à l'issue de l'offre, elle devient caduque. Selon les termes de la loi, l'initiateur reviendra alors à 40% de capital (*i.e.* nombre d'actions détenues « *préalablement au dépôt du projet d'offre* »), alors que la volonté du législateur était qu'il revienne à 36% - c'est-à-dire à sa détention initiale augmentée d'un pourcent qui correspond à l'excès de vitesse, seuil dont le dépassement constitue le fait générateur de l'obligation de dépôt du projet d'offre publique.

L'objet de l'article 70 est de corriger cette erreur.

**- Applicabilité de l'exemption transitoire à l'obligation de déposer une offre publique du fait de l'attribution de droits de vote double**

Le V de l'article 7 de la loi (article transitoire et non codifié) prévoit un nouveau dispositif de dérogation temporaire à l'obligation de déposer une offre, pour les actionnaires qui passeraient en-deçà du seuil de 30% des droits de vote avant de revenir au-delà grâce à l'attribution de droits de vote double, tout en restant en-deçà du pourcentage de droits de vote détenus à la date d'entrée en vigueur de l'article (le 2 avril 2014). Toutefois, telle que rédigée, la loi prévoit que cette dérogation n'est valable que les deux années qui suivent son entrée en vigueur. Or, les droits de vote double ne sont acquis qu'à l'expiration d'un délai de deux ans à compter de son entrée en vigueur, de sorte que la dérogation prévue ne peut s'appliquer.

Par ailleurs, cette disposition prend en compte le cas d'une obligation de déposer une offre en raison du franchissement du seuil de 30% mais n'intègre pas la situation de dérogation en cas de franchissement du seuil de l'excès de vitesse, de sorte qu'il n'est pas certain à ce jour qu'elle puisse s'appliquer à d'autres situations que celle d'un actionnaire entre 30 et 31% de détention du capital ou des droits de vote, qui franchirait à la baisse le seuil de 30%, puis à nouveau à la hausse du fait de l'attribution de droits de vote double, tout en demeurant finalement sous le pourcentage de droits de vote détenu au 2 avril 2014.

Enfin, au regard de la politique des participations de l'Etat, il est nécessaire d'étendre le délai d'application de cette disposition transitoire jusqu'au 5 avril 2019.

C'est l'objet de l'article 70.

Concernant plus particulièrement les projets de privatisation, ils sont au nombre de trois : les sociétés GIAT Industrie, Aéroport de la Côte d'Azur et Aéroports de Lyon.

**A/ Transfert de la majorité du capital de GIAT Industries et de ses filiales au secteur privé**

**1. Le diagnostic et la justification de la disposition**

**1.1. Les évolutions successives du GIAT**

Le Groupement Industriel des Armements Terrestres (GIAT) était à l'origine un service du ministère de la défense, créé en 1971, pour distinguer les missions industrielles de fabrication de matériels militaires terrestres des missions étatiques de conduite des programmes d'armement relevant quant à elles des attributions de la Direction des Armements Terrestres. Afin de bénéficier d'une plus grande souplesse de gestion, le GIAT est devenu, à effet du 1<sup>er</sup> juillet 1990, une société nationale dénommée GIAT Industries, en application de la loi n° 89-924 du 23 décembre 1989 *autorisant le transfert à une société nationale des établissements industriels dépendant du Groupement industriel des armements terrestres (GIAT)*.

Dans le cadre de ce changement de statut, un dispositif spécifique de transfert des personnels du GIAT a été prévu par la loi n° 89-924. Les militaires et les fonctionnaires ont eu la possibilité d'obtenir un détachement, une mise à disposition ou une disponibilité au sein de la société nationale ainsi créée. Quant à eux, les personnels relevant du statut des ouvriers des établissements industriels de l'Etat ont eu le choix entre deux formules : (i) être employés par la nouvelle société sous le régime commun du

droit du travail ou (ii) être placés sous un régime spécifique leur permettant de continuer à bénéficier des mêmes dispositions (droits et obligations) que sous leur ancien statut d'ouvrier d'Etat.

La société nationale GIAT Industries a engagé en 2004 un processus d'adaptation et de réforme de son organisation opérationnelle et de son périmètre organique (le projet « GIAT 2006 ») en concentrant ses activités formant son cœur de métier dans une nouvelle structure, communément appelé « Groupe Nexter » articulée autour d'une société nouvellement créée, Nexter Systems SA, à la fois société opérationnelle dans le domaine des systèmes blindés/artillerie/armement et maison mère du Groupe Nexter, groupe qui réunit outre Nexter Systems, des filiales spécialisées par secteurs d'activité et segments (Munitions, Equipements). Née de cette restructuration, et filiale détenue à 99,99 % par GIAT Industries, la société Nexter Systems SA a vu le jour le 1<sup>er</sup> décembre 2006.

Là encore, le législateur a fait le choix d'un maintien des différents statuts de personnels existant en permettant le transfert de l'ensemble des personnels auprès des filiales de GIAT Industries, en application de l'article 52 de la loi n° 2007-148 du 2 février 2007 *de modernisation de la fonction publique*, modifiant l'article 6 de la loi n° 89-924.

Par ailleurs, depuis décembre 2013, GIAT Industries détient également SNPE, suite à la cession réalisée par l'Etat. Filiale à 100 % de SNPE, la société Eurenco SA regroupe les activités (poudres, explosifs, chimie de spécialité et additifs pétroliers) demeurés dans SNPE après qu'eurent été cédés au groupe SAFRAN d'autres actifs du secteur de la propulsion solide ensuite réunis au sein d'Herakles, filiale de SAFRAN.

Par ailleurs, GIAT Industries détient une participation minoritaire de 22,68 % du capital dans MNR Groupe SA dont l'actif principal est constitué de la société Manurhin Equipment, constructeur de machines-outils spécialisées. Cette entrée de GIAT Industries au capital de MNR Groupe est intervenue en 2011.

Ainsi, GIAT Industries compte désormais deux filiales contrôlées respectivement à 99,99% et à 100%, Nexter Systems SA et SNPE, et détient une participation de 22,68 % dans MNR Groupe SA.

## 1.2. La nécessaire évolution de Nexter Systems SA dans un contexte budgétaire européen particulièrement contraint

Le domaine d'activité de Nexter Systems SA s'étend à la fourniture de systèmes de combat terrestre et de munitions pour les armées françaises et étrangères. Ses principaux sites industriels sont à Versailles, Roanne et Bourges pour le secteur d'activité « Systèmes » et à La Chapelle-Saint Ursin, Bourges et Tarbes pour le secteur d'activité « Munitions ». D'autres sites industriels de dimension moins importante, relevant tous du secteur d'activité « Equipement », sont situés à Rennes, Saint-Chamond, Saint-Etienne, Toulouse et Tulle. Le groupe Nexter est également présent en Arabie Saoudite, aux Emirats Arabes Unis et en Inde, au travers d'implantations commerciales ou de services de soutien-client. En 2013 elle employait environ 2 800 personnes pour un chiffre d'affaires consolidé proche de 800 M€. L'acquisition en 2014 des sociétés munitionnaires Mekar S.A. et Simmel Difesa S.p.A. (dont le chiffre d'affaires combiné était de 185 M€ en 2013 avec un total de près de 600 employés) étend son empreinte industrielle à la Belgique et l'Italie.

La gamme de produits actuellement proposés par le Groupe Nexter est notamment composée de véhicules multi-missions ARAVIS et TITUS, de véhicules de combat VBCI, de systèmes d'artillerie CAESAR, TRAJAN et 105 LG, de munitions de moyen et gros calibres conventionnelles, « intelligentes » ou « insensibles », et de services clients, de soutien et de revalorisation (cf. parc de chars Leclerc).

Compte tenu de la réduction des budgets de défense au sein de l'Union européenne, l'industrie d'armement terrestre européenne doit désormais, plus que jamais, chercher à l'export, auprès d'une clientèle élargie, les moyens d'assurer son développement. Cette nécessité accrue intervient à un moment où la concurrence est avivée par l'arrivée concomitante, sur les mêmes marchés tiers, des industries nord-américaines et des pays émergents, à la recherche de relais de croissance. Dans ce

contexte, les acteurs voulant conserver une offre globale dans le secteur terrestre doivent atteindre une taille critique leur permettant d'investir et d'augmenter leur compétitivité.

Dans ce contexte, le projet de création d'un leader européen de l'armement terrestre, capable de faire jeu égal avec les plus grands acteurs mondiaux du secteur s'est fait jour. Ce leader serait constitué par l'union à parité des deux grands groupes européens que sont le français Nexter Systems et l'allemand Krauss-Maffei Wegmann (KMW).

KMW est leader des armements terrestres en Allemagne. Ses principaux sites sont à Munich et Kassel en Allemagne mais l'entreprise est également présente en Grande-Bretagne, aux Pays-Bas, en Grèce, en Turquie, aux Etats-Unis, au Mexique, au Brésil et à Singapour. Le groupe KMW emploie environ 3 100 personnes dans le monde (dont environ 2 700 en Allemagne) et réalise un chiffre d'affaires consolidé de 800 M€ par an environ.

Il est ainsi proposé qu'une nouvelle structure soit créée, détenue à parts égales par l'Etat français, *via* GIAT Industries, et par la famille Wegmann (via sa société de participations) ; cette structure détenant elle-même Nexter Systems à hauteur de 99,99 % et KMW à hauteur de 100 %. Le Gouvernement instituera également une action spécifique au capital de Nexter Systems afin d'assurer la protection des intérêts essentiels de l'Etat.

Ce projet implique que l'Etat cesse de détenir le plein contrôle sur Nexter Systems pour, à l'avenir, le partager à parité avec la famille Wegmann au travers de la nouvelle structure qui donnera également la parité de contrôle sur KMW. La mise en œuvre du projet nécessite donc, au préalable, de faire sortir Nexter Systems du secteur public au sens de sa définition stricte. Or, en application de l'article 22-V-b) et 22-I de l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 *relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique*, une autorisation législative est nécessaire pour procéder au transfert de la majorité du capital au secteur privé.

Ce projet pose également la question du maintien des statuts des personnels (militaires, fonctionnaires et ouvriers sous décret) de Nexter Systems et de ses filiales françaises au sein de l'entreprise une fois celle-ci privatisée.

### 1.3. L'évolution à venir de SNPE

SNPE est l'ancienne Société Nationale des Poudres et Explosifs. Sa cession par l'Etat à GIAT Industries a été réalisée en décembre 2013. Ses principales activités opérationnelles, la conception, production et commercialisation des poudres et explosifs, sont regroupées dans sa filiale Eurengo qui propose des produits énergétiques servant à la fabrication de têtes militaires et à la production de munitions et de dispositifs pyrotechniques à usage militaire ou industriel. Eurengo produit et commercialise également le NEH, un additif pour carburant. Eurengo emploie environ 1 000 personnes et réalise un chiffre d'affaires annuel d'environ 250 M€. Ses principaux sites sont Bergerac, Sorgues, Clermont (Belgique) et Karlskoga (Suède).

Ce périmètre a considérablement évolué ces dernières années, avec les cessions d'Isochem en 2010, SNPE Matériaux Energétiques en 2011 et du site de Vihtavuori en 2013. Avec ses actifs recentrés sur Eurengo, et une taille trop petite pour soutenir durablement sa gamme de produits et ses savoir-faire, SNPE est confrontée à deux possibilités :

- (i) une intégration « horizontale » – à l'échelle européenne – selon un schéma de rapprochement métier équivalent dans le secteur « Poudres, explosifs, chimie de spécialité », à celui négocié par Nexter Systems et KMW dans le secteur « Armements terrestres », ou
- (ii) une intégration « verticale », selon un schéma de filière, SNPE se rapprochant d'un acteur munitionnaire.

L'acquisition du site finlandais de Vihtavuori par le munitionnaire scandinave Nammo AS annoncée au marché début 2014 illustre la tendance actuelle de verticalisation du marché européen des poudres et explosifs. Cette tendance s'explique en partie par les nouvelles munitions qui sont conçues de plus

en plus souvent spécifiquement pour un emploi dans un système d'armes précis, avec des compositions énergétiques également spécifiquement conçues pour les munitions correspondantes. Le choix d'une poudre propulsive lors de la conception d'une nouvelle munition engageant le munitionnaire sur le long terme (10 à 20 ans) avec une substituabilité faible compte tenu des coûts de qualification d'une nouvelle poudre, la sécurisation de la relation entre le munitionnaire et le poudrier devient un enjeu stratégique à la fois pour le munitionnaire et pour le poudrier, qui ont dès lors un intérêt mutuel à se rapprocher.

Afin de lever les obstacles d'ordre législatif qui empêcheraient SNPE de saisir toutes les opportunités de consolidation industrielle de sa filiale Eurengo qui pourraient se présenter à elle à plus ou moins brève échéance, le transfert au secteur privé de SNPE doit être autorisé.

Cette société avait déjà été inscrite, par l'article 10 de la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 *relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense*, sur la liste des sociétés privatisables annexées la loi n° 93-923 du 19 juillet 1993 *de privatisation*. Or, suite à l'abrogation de la loi n° 93-923 du 19 juillet 1993 par l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 *relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique*, et en application de l'article 22-V-b) et 22-I de cette ordonnance, une nouvelle autorisation législative est nécessaire.

## **2. La description des objectifs poursuivis**

### **2.1. Concernant le transfert au secteur privé de Nexter Systems**

En permettant la constitution d'un leader européen de l'armement terrestre tel qu'envisagé dans le diagnostic ci-avant, la sortie de Nexter Systems du secteur public répond aux objectifs suivants :

- assurer la pérennité de la société Nexter Systems autour d'une gamme élargie de produits, de compétences et de savoir-faire ;
- élargir l'empreinte géographique à l'export de manière à diminuer la dépendance aux marchés occidentaux dont les budgets de dépense d'armement sont atones ;
- disposer de la taille critique suffisante pour être en mesure d'investir sur l'ensemble de la gamme de produits de la société et d'assurer son développement dans la durée ;
- pérenniser notre base industrielle et technologique de défense ;
- renforcer l'Europe de la Défense dans le domaine industriel ;
- répondre à l'objectif de consolidation européenne tel que le Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale (2013) l'a défini de manière à renforcer l'Europe de la Défense dans le domaine industriel.

Pour les employés de Nexter Systems SA et de ses filiales, la réalisation de ces objectifs permettra à l'entreprise d'augmenter sa résilience aux variations de la commande nationale, d'éviter les baisses de charges liées aux effets de cycle, et de les prémunir contre d'éventuelles restructurations.

L'opération de privatisation ne devra toutefois pas affecter le statut des militaires, fonctionnaires et ouvriers sous décret employés au sein de Nexter Systems SA et de ses filiales, des garanties législatives leur ayant été accordées lors des évolutions successives, en 1989 puis 2006, du groupe GIAT. En conséquence, et par cohérence avec les mesures prises précédemment, il est proposé au législateur de poursuivre une nouvelle fois l'objectif de maintenir ces statuts dans le cadre du transfert de Nexter Systems au secteur privé nécessaire à la mise en œuvre du projet « Nexter-KMW ».

### **2.2. Concernant le transfert au secteur privé de SNPE**

Les objectifs prioritaires recherchés pour SNPE et sa filiale opérationnelle Eurengo sont de :

- assurer la pérennité de la société autour d'une gamme élargie de produits, de compétences et de savoir-faire ;



- élargir la gamme de matériels couverts et l’empreinte géographique à l’export de manière à diminuer la dépendance aux marchés occidentaux dont les budgets de dépense de munitions sont atones ;
- disposer de la taille critique suffisante pour être en mesure d’investir sur l’ensemble de la gamme de produits de la société et d’assurer son développement dans la durée ;
- pérenniser notre base industrielle et technologique de défense.

## **B/ Transfert de la majorité du capital des sociétés Aéroports de la Côte d’Azur et Aéroports de Lyon au secteur privé**

### **1. Le diagnostic et la justification de la disposition**

La loi n° 2005-357 du 20 avril 2005 relative aux aéroports a permis de moderniser le cadre juridique des aéroports régionaux, notamment en permettant l’apport des concessions d’aérodromes relevant de la compétence de l’Etat, et dont la gestion était auparavant concédée à une chambre de commerce et d’industrie, à des sociétés dont le capital initial est détenue entièrement par des personnes publiques.

En application de cette loi, la concession des aéroports de Nice-Côte d’Azur et Cannes-Mandelieu a été apportée en mars 2007, par la chambre de commerce et d’industrie de Nice Côte d’Azur, à la société Aéroports de la Côte d’Azur, dont l’actionnariat se compose à ce jour de l’Etat (60 %), la chambre de commerce et d’industrie de Nice Côte d’Azur (25 %), la région Provence Alpes Côte d’Azur (5 %), le département des Alpes Maritimes (5 %) et la communauté d’agglomération de Nice Côte d’Azur (5 %).

De même, la concession des aéroports de Lyon-Saint Exupéry et Lyon-Bron a été apportée en juin 2008, par la chambre de commerce et d’industrie de Lyon, à la société Aéroports de Lyon, dont l’actionnariat se compose à ce jour de l’Etat (60 %), la chambre de commerce et d’industrie de Lyon (25 %), la région Rhône-Alpes (5 %), le département du Rhône (5 %) et la communauté urbaine de Lyon (5 %).

Les sociétés Aéroports de la Côte d’Azur et Aéroports et de Lyon exploitent ainsi les infrastructures aéroportuaires dont ils ont la charge dans le cadre de concessions avec l’Etat, dont les durées ont été allongées respectivement jusqu’en 2044 et 2047, conformément à loi de 2005. Concomitamment à cet allongement, les contrats de concession ont été mis en conformité avec le cahier des charges type annexé au décret n°2007-244 du 23 février 2007, qui détaille l’ensemble des obligations mises à la charge des sociétés, en matière de service public aéroportuaire.

Les sociétés aéroportuaires sont par ailleurs soumises à une régulation de leurs tarifs de redevances aéronautiques, dont le niveau ainsi que l’évolution sont soumis à l’approbation de la Direction Générale de l’Aviation Civile en sa qualité de régulateur du secteur aérien. Dans certains cas, ce cadre peut être complété et précisé par un contrat de régulation économique, conclu entre l’Etat et la société aéroportuaire pour une période de 5 ans, qui fixe à cette dernière des objectifs chiffrés en matière d’investissements, de qualité de service et définit en contrepartie le niveau maximal de hausses tarifaires applicables. La société Aéroports de Lyon a, à ce jour, engagé un processus en vue de conclure un tel contrat de régulation économique, qui couvrirait la période tarifaire 2015-2019.

Ces caractéristiques des sociétés Aéroports de la Côte d’Azur et Aéroports de Lyon permettent d’ores et déjà à l’Etat de s’assurer, par son rôle de concédant et de régulateur, du respect des exigences liées au service public aéroportuaire, ainsi que de la résilience économique de l’aéroport et du niveau adéquat des tarifs pratiqués vis-à-vis de ses usagers. Conformément à sa stratégie de gestion active de ses participations, l’Etat actionnaire vise à calibrer son niveau de détention dans chacune des sociétés dans lesquelles il intervient, de telle manière que le « rendement stratégique » de l’euro public investi soit le plus élevé possible, grâce à une adéquation entre le niveau de participation au capital, les droits de gouvernance et les objectifs poursuivis, dans le respect des seuils de détention fixés par la loi. En l’espèce, le maintien d’une participation de l’Etat au capital de ces sociétés aéroportuaires n’apparaît pas nécessaire pour répondre aux objectifs que l’Etat poursuit s’agissant de ces aéroports.

## **2. La description des objectifs poursuivis**

En cédant sa participation dans les sociétés Aéroports de la Côte d'Azur et Aéroports de Lyon, l'Etat visera à satisfaire les trois objectifs suivants :

- préserver ses intérêts patrimoniaux, et plus généralement ceux de l'ensemble des actionnaires du secteur public ;
- assurer le respect du contrat de concession et la qualité du service public offert aux usagers des aéroports (notamment les compagnies aériennes et leurs passagers) ;
- développer l'outil industriel et les perspectives d'emploi que ces sociétés représentent à l'échelle régionale, en renforçant les perspectives de développement de leur activité en cohérence avec les acteurs locaux.

## **II - Options possibles et nécessité de légiférer**

L'article 23 de la loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises prévoit qu'un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de cinq mois à compter de la publication de l'ordonnance.

L'ordonnance n°2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique, prise en application de l'article 10 de la loi du 2 janvier 2014 précitée, a fait l'objet d'une publication au *Journal officiel* de la République française le 23 août 2014.

Par ailleurs, les modifications apportées à l'ordonnance ou à d'autres textes de nature législative relèvent du domaine de la loi.

Enfin, les opérations par lesquelles l'Etat transfère au secteur privé la majorité du capital d'une société qu'il détient depuis plus de cinq ans et dont les effectifs sont supérieurs à mille personnes ou le chiffre d'affaire supérieur à 150 millions d'euros doivent faire l'objet d'une autorisation préalable par la loi, en vertu de l'article 22 de l'ordonnance du 20 août 2014 susvisée.

Plusieurs options ont été envisagées concernant l'avenir de GIAT Industrie et de ses filiales ainsi que des sociétés Aéroports de la Côte d'Azur et Aéroports de Lyon :

### **1. Les options possibles pour GIAT Industries et ses filiales**

#### **1.1. Concernant Nexter Systems**

Compte tenu des objectifs mentionnés au paragraphe 2.1. précédent et de l'impossibilité pour la société Nexter Systems de réaliser en propre une croissance organique au niveau requis pour atteindre la taille critique nécessaire, une analyse stratégique a été conduite par la société pendant les trois dernières années afin de déterminer le meilleur schéma de rapprochement et d'identifier le meilleur candidat à une alliance, sur la base des critères principaux suivants :

- compatibilité des stratégies d'alliance/croissance ;
- cohérence de l'opération au regard de la protection des intérêts de la défense nationale ;
- complémentarité de la gamme de produits ;
- complémentarité des présences dans les zones géographiques de clientèle à l'échelle mondiale.

Cette analyse a conduit au projet de rapprochement envisagé entre Nexter Systems et KMW.

#### **1.2. Concernant SNPE**

En cédant SNPE à GIAT Industries, l'Etat a inscrit SNPE dans une logique de rapprochement à court terme avec le pôle munitionnaire du Groupe Nexter. Toutefois, la non-intégration de SNPE au sein du

Groupe Nexter correspondait à la nécessité de ne pas fragiliser la position d'Eurengo sur le marché européen des poudres et explosifs, les autres clients d'Eurengo (c.-à-d. industriels munitionnaires extérieurs au groupe Giat Industries et industriels du secteur des carburants pétroliers) pesant pour les trois quarts de son chiffre d'affaires.

Sans écarter d'éventuels rapprochements horizontaux ultérieurs entre acteurs européens, le rapprochement d'Eurengo avec le futur groupe Nexter-KMW permettrait de poursuivre l'effort de sécurisation de la filière munitionnaire française via la gamme produits et les savoir-faire d'Eurengo.

## **2. Les options possibles pour les sociétés Aéroport de la Côte d'Azur et Aéroports de Lyon**

La cession de la participation de l'Etat dans ces sociétés prendra la forme d'un appel d'offres sur cahier des charges. Une telle procédure, ouverte, transparente et non discriminatoire, et conforme aux engagements pris par l'Etat vis-à-vis des autorités européennes dans le cadre de l'examen de la réforme de la gestion des grands aéroports régionaux, assurera à l'Etat la meilleure gestion de son patrimoine, en permettant la mise en concurrence des investisseurs potentiels.

Enfin, la mise en œuvre de la cession fera l'objet d'une concertation approfondie avec les autres actionnaires publics de ces sociétés (collectivités territoriales concernées et chambres de commerce et d'industrie). Ceux-ci seront associés en amont à la définition des modalités précises de la cession, qui seront établies au cas par cas pour chacune des sociétés en tenant compte des avis exprimés par les actionnaires publics au cours de cette concertation. Les actionnaires publics locaux pourront également être associés à la mise en œuvre de la procédure de cession aux côtés de l'Etat, sous la réserve de ne pas se porter candidats ou prendre part à une candidature dans le cadre de l'appel d'offres.

### **III - Analyse des impacts prévisibles du projet de loi**

Outre les effets induits par l'ordonnance du 20 août 2014 susvisée, le projet de loi comporte des mesures de simplification et la modernisation du cadre juridique de l'Etat actionnaire qui auront pour effets :

- une réduction du formalisme administratif, bénéfique tant pour les entreprises concernées qui n'auront plus à préparer les dossiers afférents que pour l'administration (suppression de l'approbation ministérielle des rémunérations des dirigeants)
- une simplification et une clarification de la réglementation remplaçant des textes anciens dont la lecture est malaisée.

Concernant l'article 69, le dispositif actuel d'encadrement de l'endettement de Réseau ferré de France au titre des projets de développement n'a pas évité une augmentation continue et importante de l'endettement de l'établissement, de l'ordre de +3 Md€/an.

L'augmentation importante de cet endettement pourrait conduire le groupe public ferroviaire à répercuter tout ou partie de cette hausse sur le prix des titres de transport, ainsi que sur les redevances acquittées par les transporteurs de marchandises, allant ainsi à l'encontre de la politique de report modal et de croissance verte portée par la France.

La règle proposée permet d'encadrer la participation financière de SNCF Réseau aux investissements de développement, limitant ainsi les répercussions sur les usagers ainsi que sur la facture des transporteurs de marchandises. S'il n'est pas possible de chiffrer avec précision l'impact de cette mesure, rappelons que le montant dépensé par RFF sur ses ressources propres au titre des grands projets de développement est d'environ 0,9 Md€/an en 2013 et 2014.

Cette règle s'inspire de pratiques vertueuses en vigueur dans d'autres pays européens dont la qualité du système ferroviaire est reconnue (par exemple en Suisse).

La fixation du niveau plafond du ratio est renvoyée à un décret compte tenu de la nécessité d'une expertise financière approfondie et étant donnée l'importance d'accompagner le niveau de ce ratio de précisions techniques qui ne sont pas du domaine de la loi. Le niveau de ce ratio devra permettre à SNCF Réseau de retrouver une situation financière comparable à celle d'autres gestionnaires d'infrastructures. Le respect du plafond fera l'objet d'un contrôle par le Conseil d'administration

avant toute décision actant le montant de la participation de SNCF Réseau et autorisant la signature d'une convention de financement.

Enfin, rappelons que le secteur des transports en général, et le transport ferroviaire en particulier, constituent un relais indispensable pour une croissance durable. Le présent article, en ce qu'il vise à financer de manière responsable et soutenable les investissements dans le réseau ferroviaire, en particulier de régénération et de renouvellement, notamment dans les zones denses, devrait donc permettre de soutenir les initiatives prises pour améliorer les perspectives de croissance de notre pays.

Concernant plus particulièrement les projets de privatisation :

## **1. GIAT Industrie et ses filiales**

### 1.1. Impacts financiers, budgétaires, économiques, opérationnels et sociaux

Dans le cadre de l'opération prévue, Nexter Systems a vocation à être apportée à une société détenue à parité par GIAT Industries et la famille allemande Wegmann-Bode, actionnaire de KMW. Les titres de Nexter Systems étant apportés et non cédés, cette opération de rapprochement n'aura pas d'impact financier ou budgétaire pour l'Etat, sinon, le cas échéant, de manière marginale, en ajustement des valeurs de Nexter Systems afin d'établir la parité.

A court et moyen termes, Nexter Systems gardera son autonomie pour l'exécution des contrats en cours et l'écoulement du carnet de commandes, l'opération ayant ainsi un impact opérationnel limité. A terme, l'intégration progressive des activités de Nexter Systems et KMW pourra donner lieu à une spécialisation des sites de manière à limiter les redondances internes au futur groupe et assurer le développement de l'entreprise, tout en maintenant l'équilibre franco-allemand. Les exemples de MBDA et d'Airbus Group révèlent que cet objectif de long terme, révélateur d'une intégration réussie, reste difficile à atteindre. A ce stade de l'opération, il est trop tôt pour déterminer jusqu'à quel point et comment cette spécialisation pourrait s'opérer.

La mesure n'aura pas d'impact social puisque la présence de chacun des partenaires sur son marché national sera préservée et valorisée dans l'opération. Chacune des sociétés devrait continuer à jouer le rôle de fournisseur de référence en veillant à tenir sa place dans l'écosystème du secteur, notamment, pour ce qui est de Nexter Systems en France, dans le respect des engagements souscrits vis-à-vis du ministère de la défense et du tissu des PME. De plus, l'objectif du rapprochement visant à renforcer la position du nouvel ensemble sur les marchés à l'exportation, la mesure devrait permettre un développement de l'activité favorable à l'emploi.

### 1.2. Impacts sur l'emploi public

Conformément aux dispositions de l'article 65 du présent projet de loi, l'opération sera neutre pour les ouvriers sous décret de Nexter Systems SA et de ses filiales françaises dont les statuts seront maintenus, ainsi que pour les militaires et fonctionnaires en détachement, en disponibilité ou en position hors cadre qui pourront demander le maintien dans la position statutaire qui est la leur au moment du transfert de la majorité du capital au secteur privé.

## **2. Les sociétés Aéroport de la Côte d'Azur et Aéroports de Lyon**

Sur le plan économique et opérationnel, la mesure ne sera pas préjudiciable aux sociétés Aéroports de la Côte d'Azur et Aéroports de Lyon, dont le développement et la performance à long-terme seront au contraire encouragés par l'entrée à leur capital d'un nouvel investisseur, qui devra conserver sa participation pour une durée minimale. Par ailleurs, le développement de ces aéroports aura un impact global positif pour l'ensemble de l'économie régionale, dont les aéroports concernés par cette mesure constituent un outil essentiel en matière d'accessibilité et de compétitivité. La concertation qui sera menée avec les actionnaires locaux permettra en outre à l'Etat de tenir compte, dans le cadre de la procédure de cession, des attentes des acteurs locaux en relation avec l'activité de l'aéroport. Enfin, la mesure sera sans impact pour l'Etat en sa qualité de concédant et de régulateur, puisqu'il conservera un contrôle suffisant sur l'activité de la société, ses perspectives économiques et financières, ainsi que sur les niveaux des tarifs pratiqués à l'égard des usagers des aéroports concernés.

Sur le plan social, cette mesure vise à renforcer les perspectives de développement de l'activité des sociétés aéroportuaires concernées, qui devraient s'accompagner d'un développement de l'emploi, au sein de ces sociétés, des entreprises en lien avec l'activité des aéroports concernés et plus généralement de l'économie régionale qui devrait bénéficier de ce développement.

Sur le plan financier, la mesure permettra à l'Etat de céder ses participations dans ces sociétés dans des conditions avantageuses, permettant en particulier de valoriser une prime reflétant le contrôle dont l'Etat dispose actuellement du fait de sa participation majoritaire. L'impact financier précis pour l'Etat ne peut être estimé à ce stade, la valorisation de ces sociétés devant être déterminée, en application du titre III de l'ordonnance n°2014-948 du 20 août 2014, par la Commission des Participations et des Transferts, qui tiendra compte des conditions de marché à la date de ces opérations. La valorisation de la participation de l'Etat dans ces aéroports ressortira *in fine* des offres présentées.

#### **IV - Application à l'outre-mer**

Aucune mesure particulière d'adaptation à l'Outre-mer n'est prévue par l'ordonnance ou par le présent projet de loi.

#### **V – Consultations menées**

1. Le Conseil National de l'évaluation des Normes a été consulté sur la disposition de l'article 63, relative aux cessions de participations par des collectivités territoriales au secteur privé.
2. Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'Etat a été consulté sur la disposition de l'article 65, relative au projet de privatisation de GIAT industrie et de ses filiales, eu égard à l'impact de l'article 65 du projet de loi sur le statut des militaires, fonctionnaires et ouvriers sous décret en place au sein de Nexter Systems.
3. Dans le cadre des organes de gouvernance de GIAT Industries :
  - présentation des différents scénarios de développement stratégique et de consolidation lors de la réunion du Comité stratégique de GIAT Industries du 10 décembre 2013 ;
  - présentation d'une synthèse des travaux du Comité stratégique lors de la réunion du conseil d'administration de GIAT Industries du 18 décembre 2013 ;
  - présentation détaillée de l'opération de rapprochement de Nexter Systems avec KMW lors de la réunion exceptionnelle du conseil d'administration de GIAT Industries du 1<sup>er</sup> juillet 2014.
  - revue de ce projet de rapprochement lors de la réunion du Comité stratégique de GIAT Industries du 15 septembre 2014
  - présentation d'une synthèse des travaux du Comité stratégique lors de la réunion du conseil d'administration de GIAT Industries du 18 septembre 2014
4. A l'égard des instances représentatives du personnel (IRP) de GIAT Industries :
  - information sur la stratégie et la situation de l'entreprise lors de la réunion du Comité central d'entreprise du 29 janvier 2014 avec la présentation des différents scénarios de développement stratégique et de consolidation ;
  - information du Comité central d'entreprise lors d'une réunion organisée le 1<sup>er</sup> juillet 2014 avec la présentation de l'opération de rapprochement de Nexter Systems avec KMW ;
  - information donnée le 10 octobre 2014 lors d'une réunion de « comité de groupe ad hoc », tenue au niveau du Groupe Nexter, incluant les filiales Mekar SA et Simmel Difesa S.p.A., avec les représentants des instances représentatives du personnel des entités (Comité d'entreprise et instances équivalentes pour les filiales italienne et belge) ;

- processus formel d'information et de consultation à partir de novembre 2014 en cohérence avec les différentes étapes de préparation et de réalisation du processus législatif.

## **VI – Modalités d'application dans le temps, abrogations et mesures transitoires**

Le présent projet de loi propose une entrée en vigueur immédiate.

## **VII – Liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires**

Une fois la loi promulguée, la mise en œuvre de la sortie du secteur public de Nexter Systems nécessitera :

- la prise d'un avis conforme de la Commission des Participations et Transferts au projet de rapprochement entre Nexter Systems et KMW, conformément au Titre III chapitre II de l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 *relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique* ;
- puis la prise d'un décret décidant du transfert au secteur privé de Nexter Systems conformément à l'article 22-I de l'ordonnance n° 2014-948 ;
- et enfin, la prise d'un arrêté du Ministre des finances et des comptes publics, et du Ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique, en application de l'article 29 alinéa 2 de l'ordonnance n° 2014-948.

La mise en œuvre de la loi ne nécessitera pas d'acte juridique supplémentaire quant au maintien du statut des militaires et des fonctionnaires au sein de Nexter Systems privatisée. En revanche, s'agissant des ouvriers sous décret, une modification des décrets n°90-582 du 9 juillet 1990 *relatif aux droits et garantis prévus à l'article 6-b de la loi n° 89-924 susvisée* et n° 95-727 du 9 mai 1995 *relatif à la protection sociale des ouvriers mentionnés à l'article 6 (b) de la loi n° 89-924 susvisée* s'avère nécessaire de façon à prendre en compte les modifications engendrées par le projet de loi (transformation du statut de la société).

La mise en œuvre de la loi nécessitera également des textes d'application :

- un décret fixant les conditions de la vente forcée des titres conformément à l'article 59 ;
- un décret fixant les conditions d'opposition du ministre chargé de l'économie conformément à l'article 59 ;
- un décret définissant le plafond de la rémunération des dirigeants conformément à l'article 61 ;
- un arrêté fixant la liste des sociétés de second rang et suivants dont les dirigeants sont soumis au plafonnement de leur rémunération, conformément à l'article 61 ;
- un arrêté fixant le régime indemnitaire des membres de la commission des participations et des transferts conformément à l'article 62 ;
- un décret déterminant les conditions d'autorisation de l'Etat des opérations réalisées par une collectivité territoriale ou l'un de ses groupements de transfert au secteur privé de la majorité du capital d'une société, conformément à l'article 63 ;
- un décret définissant les modalités d'application de l'article L.2111-10-2 du code des transports ;
- une modification du règlement général de l'Autorité des marchés financiers conformément à l'article 70.



## CHAPITRE III – INDUSTRIE

### *Article 72 : Procédure d'autorisation des centres de stockage en couche géologique profonde - CIGEO*

#### Diagnostic

Au niveau du droit interne, la gestion des matières et des déchets radioactifs est principalement régie par le code de l'environnement, qui fixe à la fois les principes généraux en la matière et des règles applicables à certaines catégories d'installations de gestion de combustible usé ou de déchets radioactifs.

La loi du 28 juin 2006, codifiée au code de l'environnement, retient le stockage géologique profond comme solution pour la gestion à long terme des déchets radioactifs ultimes présentant des caractéristiques qui les rendent incompatibles avec les installations de stockage en surface ou à faible profondeur. Elle décrit la procédure d'autorisation pour un tel centre et en définit le calendrier.

Cet article fait suite au débat public qui s'est tenu en 2013 sur le projet de centre de stockage réversible en couche géologique profonde Cigéo. Il permet notamment de répondre à l'une des principales attentes exprimées lors du débat public consistant à intégrer, au démarrage de l'installation, une phase industrielle pilote qui doit permettre de tester la faisabilité des conditions de stockage et le cas échéant de les adapter.

#### Objectif

Définir la notion de réversibilité, adapter la procédure d'autorisation des centres de stockage en couche géologique profonde et le calendrier du projet Cigéo pour sécuriser sa réalisation dans le délai imparti.

#### Conséquences juridiques et administratives

Cet article définit la notion de réversibilité et précise que l'exploitation de l'installation de stockage en couche géologique profonde doit débuter par une phase industrielle pilote. Celle-ci fera l'objet d'une autorisation de mise en service restreinte, tandis que l'autorisation de création couvrira l'ensemble du projet, y compris ses phases ultérieures, afin que la démonstration de sûreté en soit apportée globalement. L'autorisation de mise en service des phases ultérieures ne pourra être accordée avant la promulgation d'une loi, prise sur la base d'un rapport de l'ANDRA présentant les résultats de la phase industrielle pilote.

Cet article adapte également la procédure d'autorisation des centres de stockage en couche géologique profonde. Il repote l'exigence de maîtrise foncière au moment de la mise en service afin de permettre des acquisitions progressives de terrains ou de tréfonds, en cohérence avec la progressivité du développement des ouvrages. Il prévoit des obligations de maîtrise foncière pour une installation nucléaire souterraine qui ne sont pas prévues jusqu'à présent, et étend à 10 ans le délai entre le débat public et l'enquête publique, qui est de 5 ans pour les installations en règle générale.

Il définit un nouveau calendrier pour le projet en prévoyant un dépôt de la demande d'autorisation de création du centre en 2017, au lieu de 2015 comme cela était prévu dans la loi du 28 juin 2006.

#### Conséquences économiques, sociales et environnementales

De manière générale, les dispositions relatives à la gestion des déchets radioactifs du projet de loi renforcent les mesures de protection de la santé et de l'environnement en matière de gestion de déchets radioactifs.

Il actualise les objectifs programmatiques et les échéances en matière de politique de gestion des déchets radioactifs fixés par les articles 3 et 4 de la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs.



Cette actualisation permet de sécuriser le projet CIGEO. S'agissant d'un des plus grands projets d'infrastructure d'ici 2025 l'article a donc un impact significatif au niveau économique et en terme d'emplois. Ce projet contribue à la consolidation de la filière nucléaire, qui en assure le financement.

Le coût du projet a été estimé entre 13,5 et 16,5 Milliards d'euros en 2005 sur la durée totale d'exploitation (€ courants 2003), coût qui fait l'objet d'une actualisation suite à l'approfondissement du travail technique. Ainsi, et au-delà de la phase de construction, la mise en exploitation du centre de stockage représente un projet à même de générer une activité industrielle et de génie civil de très grande ampleur, dont l'ordre de grandeur en emplois est de 100 000 ETP.an, dont de l'ordre de 2 000 pendant la durée de la construction de 2020 à 2025, sous réserve de l'obtention des autorisations requises.

La France, qui dispose déjà d'une expérience unique sur la conception de ce type de stockage, pourra exporter son savoir-faire de réalisation et d'exploitation du centre.

#### Consultations menées avant la saisine du Conseil d'État

Ces adaptations s'appuient notamment sur les suites du débat public sur Cigéo qui s'est tenu du 15 mai au 15 décembre 2013. Les conclusions et le bilan du débat, ainsi que l'avis d'un panel citoyen consulté en parallèle par la Commission nationale du débat public sont disponibles en ligne sur le site internet de la Commission nationale du débat public.

Dans son bilan du débat public, le Président de la Commission nationale du débat public estime que *« l'idée d'un nouveau jalonnement du projet, intégrant une étape de stockage « pilote », constituerait une avancée significative. [...] Ce n'est qu'à l'issue de cette étape que la décision de poursuivre la construction du stockage et de procéder à son exploitation courante pourrait être prise et non au stade de la demande d'autorisation de création telle qu'actuellement prévue par la loi de 2006. Un dispositif législatif et réglementaire spécifique devrait donc accompagner ce nouveau jalonnement. »*

L'ANDRA, en tant que maître d'ouvrage du projet Cigéo, a publié les suites qu'elle apporte au débat le 6 mai 2014, qui ont abordé de nombreux autres points qui pouvaient être traités directement par l'agence. Celles-ci sont cohérentes avec les dispositions présentées ici.

--

*Article 73 : Attributions de l'Autorité de sûreté nucléaire – possibilité de se prononcer sur les options de sûreté des technologies promues à l'export.*

### Diagnostic

Suite à l'accident nucléaire de Fukushima, la majorité des pays qui envisageaient de recourir à une part d'énergie nucléaire dans leur mix énergétique ont replacé la sûreté nucléaire parmi les critères déterminants du choix de leur technologie. Alors que la filière nucléaire française rencontre une concurrence qui s'est intensifiée depuis 2011, la promotion à l'export des technologies les plus sûres constitue un facteur différenciant sur lequel l'offre française peut se mettre en valeur.

Le Gouvernement et le président de la République ont exprimé à plusieurs reprises leur volonté de ne promouvoir à l'export que les projets répondant aux plus hauts niveaux de sûreté. C'est naturellement l'Autorité de sûreté nucléaire qui doit se prononcer sur ces critères.

En droit interne, les attributions de l'ASN en matière d'actions à l'international sont pourtant limitées à une participation à l'élaboration des positions françaises et à la représentation de la France dans les négociations internationales, dans ses domaines de compétences. A ce jour, il n'est possible de faire examiner un dossier de sûreté que pour un projet envisagé sur le territoire national. L'ASN intervient également en appui des autorités de sûreté étrangères, à leur demande, mais cela se fait après le choix de technologie par le pays client.

La possibilité pour l'ASN de se prononcer sur les options de sûreté des technologies promues à l'export par l'industrie française contribuera à améliorer le positionnement de la filière française face à ses principaux concurrents étrangers, qui bénéficient pour certains de cette possibilité dans leur pays, ainsi qu'à expliciter la politique du Gouvernement à travers un examen rigoureux et indépendant.

L'extension des missions de l'ASN, qui est une autorité administrative indépendante, est du ressort exclusif de la loi.

### Objectif

Donner la possibilité à l'ASN d'étudier, aux frais du demandeur, un examen générique des options de sûreté des modèles de réacteurs ou d'installations destinées à l'export au regard des exigences s'appliquant en France pour le même type de réacteur ou d'installation.

### Conséquences juridiques et administratives

Cet article étend les attributions de l'autorité de sûreté nucléaire en matière d'action à l'international. Il prévoit que l'Autorité de sûreté nucléaire, sur demande et aux frais d'un tiers, examine pour le compte de ce dernier les options de sûreté des technologies destinées à des projets à l'exportation. L'examen s'appuiera sur les exigences qu'appliquerait l'ASN pour la construction en France de ce même type d'installation.

Cet avis n'engage nullement la responsabilité de l'ASN vis-à-vis du demandeur ou des autorités du pays dans lequel l'installation sera construite, l'autorisation de mise en service de l'installation et sa sûreté relevant de la responsabilité exclusive des autorités du pays sur le territoire duquel est située l'installation.

Cet article est par ailleurs compatible avec les dispositions législatives existantes s'appliquant à l'Autorité de sûreté nucléaire (missions, principe d'indépendance, fonctionnement, attributions).

### Conséquences économiques, sociales et environnementales

Cette disposition n'engage aucune ressource publique et n'a donc aucune conséquence sur le budget de l'État, l'article prévoyant que l'examen mené par l'ASN est financé par la personne qui en fait la demande.

Cet article contribuera à améliorer la lisibilité du positionnement de la filière nucléaire française à l'export face à ses principaux concurrents en pays étrangers, dont certains font examiner leurs concepts par leur autorité de sûreté nucléaire nationale. En augmentant les chances de succès des offres industrielles proposées par l'industrie française à l'export, elle se traduira par des répercussions positives en termes de chiffres d'affaires et d'emplois sur le sol français.

Sur le plan environnemental, cette disposition s'inscrit en cohérence avec la volonté exprimée par le Gouvernement de renforcer la sûreté des installations nucléaires, y compris celles proposées à l'export par des industriels français. Le Gouvernement est attaché à ce que seules les technologies satisfaisant aux plus hauts standards en matière de sûreté nucléaire (pour les réacteurs nucléaires, cela se traduit par la promotion exclusive des réacteurs dits de troisième génération) et intégrant les retours d'expérience de l'accident nucléaire de Fukushima soient promues à l'export.

#### Consultations menées avant la saisine du Conseil d'Etat

Ces dispositions ont fait l'objet d'échanges avec l'Autorité de sûreté nucléaire, qui les a enrichies, et a notamment souligné que les actions menées en application de cet article

--

## CHAPITRE IV – SIMPLIFIER

### Section 1 – Alléger les obligations des entreprises

*Article 74 : Simplifications comptables des micro-entreprises sans activité*

#### **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

##### **État des lieux**

Lorsqu'une entreprise, personne physique ou morale, souhaite arrêter temporairement son activité, elle peut demander une « mise en sommeil ». Elle doit alors demander une inscription modificative au registre du commerce et des sociétés (RCS) dans le délai d'un mois suivant la cessation d'activité. La mise en sommeil n'emporte pas radiation des personnes physiques ou morales qui restent inscrites au RCS et restent tenues à l'ensemble de leurs obligations comptables (établissement des comptes annuels et pour les sociétés, dépôt des comptes annuels) alors même qu'elles n'ont aucune activité.

S'agissant des personnes physiques, la cessation totale d'activité est inscrite au RCS avec le maintien de l'immatriculation pour une période d'un an, renouvelable une fois (article R.123-45 et R.123-46.6° et 8° du c. com.). A défaut de reprise d'activité, le greffier radie d'office l'entrepreneur au terme du délai d'un an ou de deux ans si la mention a été renouvelée (art. R.123-129 c. com.).

S'agissant des personnes morales, la cessation totale d'activité est également inscrite au RCS (art. R. 123-66 et R.123-69.1° c. com.). Cette inscription n'emporte ni dissolution, ni liquidation de la personne morale. Le greffier peut, en l'absence de toute inscription modificative relative à une reprise d'activité et au terme d'un délai de deux ans après la mention au RCS de la cessation totale d'activité, procéder à la radiation d'office de la personne morale du RCS après l'en avoir informée par lettre recommandée avec avis de réception (LRAR) ; cette radiation d'office est portée à la connaissance du ministère public pour éviter les fraudes (art. R.123-130 c. com.).

##### **Enjeux**

Il s'agit de simplifier la gestion des très petites entreprises en sommeil, en les dispensant de certaines formalités qui continuent de s'appliquer, en dépit de la cessation totale d'activité.

#### **II- Description des objectifs poursuivis**

La mesure vise à alléger les obligations comptables des micro-entreprises en sommeil, qui n'ont aucune activité. Le maintien de l'ensemble des contraintes est source de lourdeurs pour les entrepreneurs qui cessent totalement et temporairement leur activité.

#### **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

##### **Le choix de la voie législative**

La mesure nécessite de créer une dérogation aux obligations comptables des micro-entreprises qui sont de nature législative.

##### **Caractéristiques du dispositif retenu**

La mesure vise uniquement les très petites entreprises, personnes physiques et morales, appartenant à la catégorie des « micro-entreprises » au sens de l'article L. 123-16-1. Il s'agit des entreprises qui n'ont pas de salarié et qui ne dépassent pas un des deux seuils suivants :

- total de bilan de 350 000 € ;
- chiffre d'affaires net total de 700 000 €.

La mesure allège les obligations comptables de ces micro-entreprises pendant leur mise en sommeil, dès lors qu'elles cessent totalement leur activité et déposent à l'appui une déclaration sur l'honneur.

Ainsi, les personnes physiques qui cessent leur activité pourront ne pas établir de bilan et de compte de résultat.

S'agissant des sociétés, qui sont soumises à la directive 2013/34/UE, elles pourront établir un bilan abrégé et un compte de résultat abrégé plus simples que la présentation comptable simplifiée dont elles bénéficient lorsqu'elles sont en activité.

La mesure prend fin en cas de reprise d'activité ou à l'issue du délai de deux ans pendant lequel l'entreprise peut être mise en sommeil.

#### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

##### a. Impact pour les consommateurs/particuliers

Sans objet dans la mesure où l'entreprise n'exerce plus aucune activité.

##### b. Impact pour les entreprises

La mesure allège les charges des entreprises en sommeil, qui n'auront plus besoin d'établir de comptes annuels, dans le cas d'une entreprise individuelle, et qui pourront établir des comptes abrégés (bilan et compte de résultat), dans le cas d'une société.

A ce jour, on dénombre au RCS 88 102 entreprises en sommeil, dont 43 498 avec un effectif de 0 à 9 salariés, potentiellement concernées par la mesure.

##### c. Pour les administrations

#### **Les comptes sont remplacés par une déclaration sur l'honneur attestant l'absence d'activité.**

##### d. Impact sur l'ordre juridique interne/communautaire

La mesure nécessite la création de deux articles L.123-28-1 et L.123-28-2 dispensant les micro-entreprises de certaines obligations comptables durant la cessation d'activité.

#### **V- Présentation des consultations menées**

La mesure figure dans les 50 nouvelles mesures du conseil pour la simplification des entreprises<sup>145</sup>, issues des consultations menées par le SGG simplification.

Consultation obligatoire : l'avis de l'Autorité des normes comptables a été sollicité (*réponse en attente*).

#### **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

La mesure renvoie à un décret pour la définition de ses modalités d'application, en particulier s'agissant du contenu du bilan et du compte de résultat abrégés pour les micro-entreprises personnes morales.

Un arrêté fixe le modèle d'attestation sur l'honneur à déposer au greffe pour bénéficier de la mesure.

#### **Application Outre-mer**

#### **Collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte)**

Le régime législatif et réglementaire applicable dans ces collectivités d'outre-mer est celui de « l'identité législative » ; les lois et règlements y sont applicables de plein droit. Il n'est pas prévu de disposition d'adaptation de ces mesures.

---

<sup>145</sup> Annonce d'octobre 2014

**Collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, îles Wallis et Futuna), Nouvelle-Calédonie, TAAF**

Dans les collectivités régies par le principe d'identité législative (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon), la mesure est applicable de plein droit sans qu'il soit nécessaire de prévoir une mention particulière d'applicabilité.

Dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (Polynésie française, îles Wallis et Futuna, Nouvelle-Calédonie), les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse du texte en cause ou s'ils y ont été rendus applicables par un texte spécial.

La mesure n'est pas applicable à la Polynésie française et à la Nouvelle Calédonie car ces collectivités sont devenues compétentes en matière de droit commercial et l'Etat ne peut plus intervenir dans ce domaine.

S'agissant des îles Wallis et Futuna, le tableau qui suit décrit la mesure d'extension proposée.

<b>Mesure / code concerné</b>	<b>Proposition d'extension et justification</b>	<b>Article(s) du projet de loi</b>
Code de commerce	<i>« Les dispositions de l'article [] sont applicables dans les îles Wallis et Futuna. »</i>	Article X

--

## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État des lieux**

Les relations entre bailleur et locataire d'un local commercial sont soumises à un formalisme excessif, contraignant et coûteux pour les parties. Ainsi, de nombreuses décisions prises tout au long de la vie du bail par l'une ou l'autre des parties doivent être communiquées à l'autre partie sous la forme d'un acte extrajudiciaire, c'est-à-dire par le recours à un huissier de justice (la signification).

L'article L.145-31 du code de commerce autorise déjà le recours à la lettre recommandée avec demande d'avis de réception (LRAR) lorsque le locataire demande au bailleur le droit de procéder à une sous-location.

Récemment, l'article 20 de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises a modifié l'article L.145-9 du code de commerce pour permettre que le congé puisse être également donné par LRAR.

### **Enjeux**

Lorsque les dispositions du code de commerce relatives au bail commercial imposent le recours à l'acte extrajudiciaire, il convient de permettre également le recours à la lettre recommandée avec demande d'avis de réception. Le recours à la LRAR demeure facultatif et ne constitue qu'une option offerte aux parties qui conservent la possibilité d'utiliser l'acte extrajudiciaire délivré par huissier.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

Il s'agit de poursuivre la logique de simplification et de diminution des coûts. Le recours à un huissier a pour objet essentiel de donner date certaine à l'acte transmis. Cet objectif peut être rempli par une LRAR.

## **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

### **Le choix de la voie législative**

Tous les articles du code de commerce concernés sont de nature législative.

### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Le dispositif retenu permettra aux parties, seulement si elles le souhaitent, d'utiliser la LRAR à la place de la signification par acte d'huissier. Elles conserveront donc toujours la possibilité de recourir, comme précédemment, à un acte d'huissier.

Cette possibilité pourra intervenir dans deux domaines, le renouvellement du bail et la déspécialisation de l'activité exercée.

Les actes liés au renouvellement du bail sont mentionnés aux articles suivants : article L.145-10 (demande de renouvellement du bail), article L.145-12 (notification au locataire de l'accord du bailleur pour renouveler le bail après un refus), L.145-17 (justification d'un refus de renouvellement du bail sans versement de l'indemnité d'éviction), L.145-18 (notification au bailleur de l'accord du locataire sur les conditions de non-renouvellement du bail), L.145-19 (bénéfice du droit de priorité du locataire en cas de reconstruction de l'immeuble). Aucun de ces articles n'est d'ordre public.

Les actes liés à la déspécialisation sont mentionnés aux articles suivants : article L.145-47 (information du bailleur en cas de déspécialisation partielle), L.145-49 (demande de déspécialisation totale faite au bailleur) et article L.145-55 (information du bailleur du renoncement à la déspécialisation). Tous ces articles sont d'ordre public.

## **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

- a. Impact pour les consommateurs/particuliers

Sans objet.

- b. Impact pour les entreprises

Les procédures elles-mêmes seront simplifiées et leur coût sera fortement diminué. Ainsi, le coût d'une notification d'un acte par huissier pour une demande de renouvellement de bail commercial est d'environ 80 euros (décret n° 96-1080 du 12 décembre 1996), alors que le prix d'une LRAR débute à 4,55 euros (source : laposte.fr). Cette mesure permettra donc de diminuer les coûts liés aux relations entre bailleur et locataire.

c. Pour les administrations

Sans objet.

d. Impact sur l'ordre juridique interne/communautaire

Pour ce qui concerne l'ordre juridique interne, il conviendrait ainsi de modifier huit articles du code de commerce : articles L.145-10, L.145-12, L.145-17, L.145-18, L.145-19, L.145-47, L.145-49 et L.145-55.

Pas d'impact sur l'ordre juridique communautaire.

**V- Présentation des consultations menées**

La mesure de simplification et d'allègement des coûts s'inscrit dans le prolongement de l'article 20 de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises, introduisant la faculté de donner congé par LRAR, lequel article n'a pas suscité d'opposition tant de la part des bailleurs que des locataires.

**VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

Un décret précisera la date de la notification par LRAR qui sera la date de première présentation. Il s'agit de la même règle que celle retenue dans le décret relatif au bail commercial pris pour l'application de l'article L.145-9 du code de commerce tel que modifié par la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

--



*Article 76 : Ordonnance concessions*

*Article 77 : Plafonnement des frais mis à la charge des entreprises en cas de publicité de la sanction ou de l'injonction les concernant*

## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État des lieux**

La loi n°2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation a introduit la possibilité pour l'Administration, d'ordonner, à titre de sanction complémentaire, la publicité d'une amende administrative décidée à l'encontre d'un opérateur et la publicité d'une mesure d'injonction adressée à une entreprise.

Les articles L.132-2 et L141-1-2. V du code de la consommation, ainsi que l'article L.465-2. V du code de commerce prévoient cette publicité.

Les articles R.132-2-2 et R.141-6 du code de la consommation, ainsi que R.465-2 du code de commerce, issus du décret n°2014-1109 du 30 septembre 2014, en organisent les modalités.

La loi n'a pas fixé de plafonnement des coûts des mesures de publicité. Or s'agissant d'une sanction, ces coûts seront nécessairement à la charge des entreprises.

Récemment, l'adoption du décret n°2014-1109 du 30 septembre 2014 n'a pas permis d'introduire ces plafonnements, les dispositions relatives aux charges des entreprises relevant du niveau législatif.

### **Enjeux**

Lorsque l'administration ordonnera la publicité de la sanction ou mesure d'injonction décidée à l'encontre d'une entreprise, il convient que l'entreprise sache, sans ambiguïté, que les frais de cette publicité seront à sa charge, et qu'elle sache également que ces frais sont plafonnés.

Cette sanction devant être soumise à l'entreprise dans le cadre de la procédure contradictoire préalable à son adoption, les entreprises seront alors mieux à même des présenter leurs observations sur cet aspect au vu du coût de la publicité envisagé et de leurs moyens financiers.

Le plafonnement introduit permettra d'éviter, et de donner l'assurance aux entreprises, que les mesures de publicités ne revêtent un coût disproportionné.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

Il s'agit de poursuivre la logique de simplification, clarification, et de limitation des coûts. Même si la publicité est à la charge de l'entreprise, et a donc un coût pour elle, celui-ci est encadré par un plafond.

## **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

### **Le choix de la voie législative**

Tous les articles des codes de la consommation et du commerce concernés sont de nature législative.

### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Le dispositif retenu permet aux entreprises d'avoir connaissance du fait que le coût de la publicité de la sanction ou de l'injonction décidée à leur encontre est à leur charge. S'agissant d'une sanction, la prise en charge financière de son coût par les entreprises concernées est évidente au regard de la logique et la finalité d'une sanction. Cette charge pour les entreprises, qui existe déjà par l'effet de la loi du 17 mars 2014 précitée, n'apparaît pas explicitement.

Il est préférable que l'existence de cette charge soit mentionnée explicitement.

Outre la levée d'une ambiguïté, la caractéristique essentielle du dispositif retenu réside dans la création d'un plafond.

Le dispositif retenu permettra de limiter les frais à la charge de l'entreprise. L'administration chargée de la concurrence et de la consommation, compétente pour prononcer cette sanction, devra ainsi

estimer le coût des frais de la publicité qu'elle envisage d'ordonner afin de ne pas dépasser le plafond fixé par la loi.

Cette estimation et prise en compte du coût aura un impact direct sur la mesure de publicité finalement retenue, et donc sur la détermination du niveau de sanction approprié.

Les entreprises, pour lesquelles la prise en charge de ce coût sera dépourvue d'ambiguïté, pourront contrôler le niveau de la sanction décidée à leur encontre et faire valoir leurs observations dès le stade de la procédure contradictoire en toute connaissance de cause.

#### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

##### a. Impact pour les consommateurs/particuliers

Sans objet.

##### b. Impact pour les entreprises

L'existence de cette charge est mise en évidence et son niveau est limité par les plafonds d'amendes administratives déjà fixées dans les codes de la consommation et de commerce.

Ainsi le plafond des amendes administratives varie de 3 000 euros à 15 000 euros pour une personne physique et de 15 000 euros à 75 000 euros pour une personne morale (manquements aux I à III de l'article L.141-1 du code de la consommation) ; de 1 500 euros à 3 000 euros pour une personne physique et de 7 500 euros à 15 000 euros pour une personne morale (en cas de non-respect d'une injonction prononcée en application du VII de l'article L.141-1 du code de la consommation) ; de 15 000 euros à 75 000 euros pour une personne physique et de 75 000 euros à 375 000 euros pour une personne morale (en cas de manquement aux dispositions du titre IV du Livre IV du code de commerce) ; de 3 000 euros à 15 000 euros (en cas de non-respect d'une injonction prononcée en application du II de l'article L.465-1 du code de commerce).

##### c. Pour les administrations

Sans objet.

##### d. Impact sur l'ordre juridique interne/communautaire

Pour ce qui concerne l'ordre juridique interne, il conviendrait ainsi de modifier deux articles du code de la consommation : articles L.141-1-2 et L.132-2 ; et un article du code de commerce : article L.465-2.

Pas d'impact sur l'ordre juridique communautaire.

#### **V- Présentation des consultations menées**

La mesure de clarification et de limitation des coûts s'inscrit dans le prolongement de la loi relative à la consommation du 17 mars 2014 et du décret du 30 septembre 2014 qui avait initialement prévu le plafonnement des frais à la charge des entreprises en cas de publicité des mesures de sanction et d'injonction les concernant, lequel décret n'avait pas suscité d'opposition du ministère de la justice ni du ministère des finances alors consultés.

#### **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

Pas de mesure réglementaire nécessaire.

--

*Article 78 : Simplifier les régimes d'autorisation préalable et de déclaration auxquels sont soumises les entreprises*

## Section 2 – Procédures de l’Autorité de la concurrence

Article 79 à 82

### **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l’intervention**

#### **État des lieux**

L’Autorité de la concurrence s’est substituée au Conseil de la concurrence depuis la loi de modernisation de l’économie du 4 août 2008 et l’ordonnance du 13 novembre 2008 et ses missions ont été renforcées en matière de lutte contre les pratiques anticoncurrentielles et d’avis. Le contrôle des opérations de concentration économique opéré par le Ministre de l’économie lui a été transféré. Ces dernières années ont permis de constater le développement du débat contradictoire devant l’Autorité de la concurrence, en particulier sur la question de la sanction, et plus largement pour l’ensemble des procédures contentieuses. Elle doit désormais faire face à des missions de contrôle de plus en plus lourdes et complexes ce qui est facteur de lenteur des procédures et de risque juridique pour les entreprises.

#### **Enjeux**

Le droit de la concurrence doit être mis au service de l’efficacité économique et jouer un rôle de facilitateur dans la régulation du développement de l’activité économique des entreprises.

### **II- Description des objectifs poursuivis**

Il s’agit d’améliorer la transparence et d’accélérer le traitement des procédures contentieuses et de contrôles confiés à l’Autorité de la concurrence. Les mesures doivent renforcer et clarifier les procédures permettant d’aboutir à des décisions de qualité en matière de contrôle des opérations de concentration économique et d’opérer le suivi du respect des engagements souscrits par les entreprises. Le dispositif envisagé a pour objectif de favoriser l’usage des procédures transactionnelles dans le règlement des dossiers de pratiques anticoncurrentielles devant l’Autorité de la concurrence et la DGCCRF. Sans remettre fondamentalement en cause le principe de légalité des poursuites, il est par ailleurs souhaitable que l’Autorité de la concurrence puisse disposer d’outils de pilotage plus fins de son activité, de manière à déployer des ressources limitées sur les affaires dont la résolution est susceptible d’avoir un impact significatif sur les consommateurs, les entreprises, les secteurs concernés ou l’économie dans son ensemble.

### **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

#### **Le choix de la voie législative**

La voie législative est obligatoire, s’agissant de mesures nouvelles se rapportant à des dispositifs législatifs existants de nature à porter atteinte aux droits de propriété et susceptible d’imposer des obligations et des sanctions aux entreprises.

#### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Il s’agit de modifier le livre IV du code de commerce relatif à la liberté des prix et de la concurrence.

### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

#### **a. Impact pour les consommateurs/particuliers**

La lutte contre les pratiques anticoncurrentielles par des dispositifs accélérés et/ou négociés réduit de manière plus efficace les profits illicites et les rentes indues, au bénéfice final du consommateur.

#### **b. Impact pour les entreprises**

Les mesures permettront une sécurité juridique accrue (clarification des chiffres d’affaire déclenchant le contrôle des opérations de concentration ; absence d’effet suspensif des opérations de concentration du fait de ce contrôle ; accélération du traitement des procédures contentieuses). Elles confortent l’attractivité et la prévisibilité des procédures transactionnelles dans les contentieux de concurrence (connaissance précise du montant des sanctions encourues en cas de non contestation de griefs devant l’Autorité de la concurrence ; orientation des PME vers des procédures de règlement des pratiques

anticoncurrentielles locales par injonction et transaction financière d'un montant limité devant la DGCCRF).

c. Pour les administrations

Ces mesures permettront de tirer pleinement les conséquences de l'existence d'une compétence du ministre chargé de l'économie en matière de pratiques anticoncurrentielles locales en ouvrant, pour l'Autorité de la concurrence, un motif de rejet de plainte lorsque les faits invoqués rentrent dans le champ de compétence du ministre. Elles instaureront une véritable procédure de transaction qui éteindra le risque de recours contre la décision de l'Autorité de la concurrence et entraînera un véritable gain procédural. Enfin, elles autoriseront la limitation des débats devant l'Autorité de la concurrence à un seul tour de contradictoire (contre deux normalement) lorsque les parties mises en cause ont déposé une demande de clémence, à l'instar de ce qui est prévu aujourd'hui pour la procédure de non-contestation des griefs.

d. Impact sur l'ordre juridique interne/communautaire

Les mesures n'ont pas d'impact notable sur l'ordre juridique national ou communautaire.

**V- Présentation des consultations menées**

L'Autorité de la concurrence a été consultée en septembre 2014. Elle approuve l'ensemble des mesures proposées et estime qu'elles sont indispensables pour permettre la simplification et l'allègement des procédures conduites, et gages d'efficacité de son action compte tenu de sa charge de travail.

**VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

S'agissant de mesures d'ordre procédural, les différentes mesures de simplification pourront entrer en vigueur immédiatement. Leur évaluation pourra être conduite dès la première année de leur entrée en vigueur.

### Section 3 – Redéfinir et faciliter la vie des entreprises

#### Article 83 : Définition de l'intérêt social

## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### État des lieux

Les dispositions générales du Code civil (article 1832 et suivants) définissent les sociétés comme poursuivant des objectifs uniquement financiers. De ce fait, les relations entre les parties prenantes de la société sont déséquilibrées au profit des associés, lesquels s'associent en vue de partager des bénéfices ou de profiter de l'économie qui pourra en résulter.

Si une société est constituée en vue de réaliser des bénéfices, elle doit être gérée « dans l'intérêt de la société ». Cette disposition figure à l'article 1848 du Code civil, relatif aux sociétés civiles. Elle figure également de façon disparate dans le code de commerce. La jurisprudence a également régulièrement recours à la notion d'intérêt de la société, ou intérêt social, qui permet au juge d'encadrer et éventuellement de sanctionner des comportements inappropriés qui sont de nature à nuire à la survie de la société. C'est le cas par exemple des abus de minorité ou de majorité qui sont des constructions prétoriennes.

Cependant, aucune disposition n'irrigue l'ensemble du droit des sociétés, et il n'existe pas de définition de la notion d'intérêt de la société, qui peut revêtir des concepts variables.

Des dispositifs spécifiques existent par ailleurs pour prendre en compte d'autres intérêts que le seul intérêt des associés, mais ces dispositifs sont limités à certains domaines, sont conditionnés à des seuils ou se limitent à certains types de sociétés. On peut citer par exemple :

- la représentation des salariés avec voix délibérative au conseil d'administration ou de surveillance des grandes sociétés ;
- l'obligation pour les sociétés dont les titres sont admis sur un marché réglementé de faire figurer dans leur rapport de gestion des informations sur la manière dont les sociétés prennent en compte les conséquences sociales, environnementales et sociales de leur activité ;
- les dispositions de la récente loi relative à l'économie sociale et solidaire qui renforcent des modèles de sociétés dont le but n'est pas exclusivement le partage des bénéfices.

Les mesures existantes en matière de responsabilité économique, sociale et environnementale des entreprises, en matière d'entrepreneuriat social ou d'association des salariés à la vie de leur entreprise visent à responsabiliser les entreprises et à élargir le champ des intérêts pris en compte par les sociétés, mais elles demeurent trop limitées.

### Enjeux

Il convient de dépasser ces dispositifs parcellaires et de repenser la finalité de l'entreprise au-delà du seul intérêt financier des associés. En définissant l'intérêt social de l'entreprise comme l'intérêt supérieur de la personne morale, poursuivant ses fins propres en vue d'assurer sa prospérité et sa continuité, la notion d'entreprise en tant qu'agent économique autonome est consacrée. Cette nouvelle définition introduit une nouvelle forme de gouvernance des entreprises qui doit être inspirée par le seul souci de l'intérêt social. Cet intérêt social contribue lui-même à l'intérêt général commun des associés, des salariés et des créanciers, ainsi qu'à l'intérêt général économique, social et environnemental, dans le prolongement des recommandations du rapport Attali « pour une économie positive »<sup>146</sup>.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

Il s'agit de repenser l'économie du XXIème siècle en élargissant la finalité poursuivie par les sociétés: les entreprises doivent être gérées dans leur intérêt propre et cet intérêt propre contribue à l'intérêt

<sup>146</sup> Voir aussi le rapport Viénot sur le conseil d'administration des sociétés cotées AFEP-CNPF, juillet 1995

général des parties prenantes (associés, salariés, créanciers) de même qu'à l'intérêt général économique, social et environnemental.

### **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

#### **Le choix de la voie législative**

La mesure, afin de toucher l'ensemble des sociétés, nécessite une modification des dispositions générales du code civil relatives aux sociétés.

#### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Il est proposé d'inscrire dans les dispositions générales du code civil relatives aux sociétés :

- le principe selon lequel une société doit être gérée au mieux de son intérêt supérieur ;
- le principe du respect de l'intérêt général économique, social et environnemental ;
- la précision selon laquelle l'intérêt social contribue à l'intérêt général des parties prenantes.

Cette définition est proche du principe selon lequel la société est une personne morale indépendante des personnes qui la composent.

En poursuivant l'objectif de continuité et de prospérité de la société elle-même, la gestion dans le respect de l'intérêt social et environnemental contribue par-là même à l'intérêt général commun des parties prenantes : associés, salariés et créanciers, ainsi qu'à l'intérêt général économique, social et environnemental.

### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

#### **a. Impact pour les consommateurs/particuliers**

La prise en compte d'intérêts propres de l'entreprise contribuant à l'intérêt général des parties prenantes ainsi qu'à l'intérêt économique, social et environnemental permettra d'irriguer l'ensemble de la vie sociale et économique. Elle pourrait ainsi renforcer l'attachement de la population à l'égard des entreprises, et contribuer à réconcilier les citoyens avec l'entreprise.

#### **b. Impact pour les entreprises**

La mesure, placée dans les dispositions générales du code civil relatives aux sociétés, concerne l'ensemble du droit des sociétés et permet ainsi de toucher tous les types de sociétés.

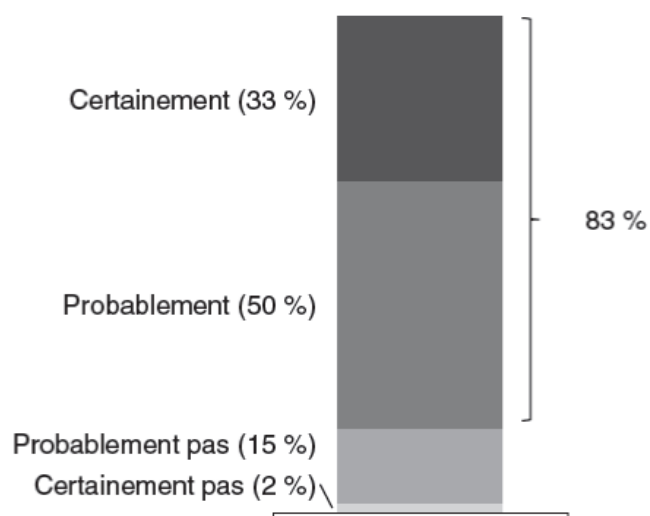
La notion d'économie positive prend une importance grandissante au sein des entreprises, puisque 83% des salariés interrogés par Accenture<sup>147</sup> jugent que l'empreinte sociale de leur entreprise va devenir un sujet important à court-terme :

---

<sup>147</sup> Rapport « pour une économie positive », groupe de réflexion présidé par J. Attali, 2013



Question : Prévoyez-vous que l’empreinte sociale devienne un sujet plus important à court terme dans votre entreprise ?



© 2012 Accenture. All rights reserved.

De plus, élargir les objectifs des entreprises pour intégrer des conceptions liées à l'économie positive (association des salariés, élargissement des parties prenantes, prise en compte de l'environnement, création de valeur pérenne etc.) a des effets notables sur l'économie<sup>148</sup> : les organisations qui suivent ces principes sont plus stables et plus solides. Ainsi selon une enquête d'Accenture, 95% des salariés jugent que la contribution de l'empreinte sociale de leur entreprise est une condition de sa performance économique.

Il existe une corrélation entre l'économie positive, traduite dans les objectifs des sociétés, et la performance de l'économie traduite par la croissance. Ainsi, des pays comme la Suède, l'Australie, le Canada, les Pays-Bas, la Suisse ont des scores élevés dans les deux domaines. La France est 5<sup>ème</sup> par son PNB mais seulement entre les 19<sup>ème</sup> et 25<sup>ème</sup> rangs des économies positives selon les méthodes de calcul.

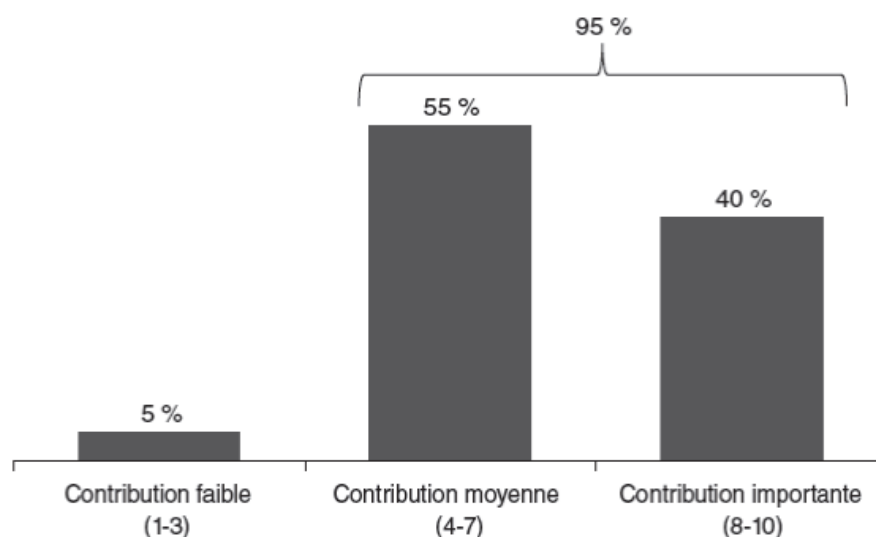
<sup>148</sup> Rapport « pour une économie positive », groupe de réflexion présidé par J. Attali, 2013

## Intensité de la contribution de l’empreinte sociale sur la performance économique<sup>1</sup>

Question : Merci d’indiquer sur une échelle de 1 à 10 comment vous évaluez l’intensité de la contribution de l’empreinte sociale de votre entreprise sur sa performance économique.

Réponse donnée sur une échelle de 1 à 10 :

- 10 - Contribution majeure qui en fait un élément clé de la performance
- 1 - Aucune contribution sur la performance économique



© 2012 Accenture. All rights reserved.

### c. Pour les administrations

Sans objet.

### d. Impacts sociaux et environnementaux

La mesure intègre la notion d’intérêt général économique, social et environnemental dans la définition de l’intérêt de la société. Il s’agit d’un changement de perspective de l’économie qui devrait produire des effets à long terme sur le rôle et la place des entreprises dans notre société, notamment du point de vue social et environnemental. Ces effets sont toutefois difficilement mesurables et reposent sur une évolution lente des pratiques et mentalités au sein des sociétés.

### e. Impact sur l’ordre juridique interne/communautaire

Modification de l’article 1833 et création d’un article 1833-1 dans le code civil.

## V- Présentation des consultations menées

La nécessité de modifier la définition de l'intérêt social est issue des réflexions du groupe présidé par Jacques Attali pour une économie positive<sup>149</sup>. Le groupe de réflexion était composé d'un panel très large (commissaire européen au marché intérieur et aux services, économistes, chefs d'entreprises, consultants, élus, ...).

#### **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

- Communication à l'attention des entreprises, des dirigeants et des salariés;
- Développement de règles de bonne conduite ;
- Participation des citoyens à cette nouvelle économie.

#### **Application Outre-mer**

#### **Collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte)**

Le régime législatif et réglementaire applicable dans ces collectivités d'outre-mer est celui de « l'identité législative » ; les lois et règlements y sont applicables de plein droit. Il n'est pas prévu de disposition d'adaptation de ces mesures.

#### **Collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, îles Wallis et Futuna), Nouvelle-Calédonie, TAAF**

Dans les collectivités régies par le principe d'identité législative (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon), la mesure est applicable de plein droit sans qu'il soit nécessaire de prévoir une mention particulière d'applicabilité.

Dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (Polynésie française, îles Wallis et Futuna, Nouvelle-Calédonie), les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse du texte en cause ou s'ils y ont été rendus applicables par un texte spécial.

La mesure n'est pas applicable à la Polynésie française et à la Nouvelle Calédonie car ces collectivités sont devenues compétentes en matière de droit civil et commercial et l'Etat ne peut plus intervenir dans ces domaines.

S'agissant des îles Wallis et Futuna, le tableau qui suit décrit la mesure d'extension proposée.

<b>Mesure / code concerné</b>	<b>Proposition d'extension et justification</b>	<b>Article(s) du projet de loi</b>
Code civil	<i>« les dispositions de l'article [ ] sont applicables dans les îles Wallis et Futuna. »</i>	

<sup>149</sup> Commande du Président de la République à l'occasion de la 1<sup>ère</sup> édition du LH Forum en septembre 2012 au Havre

## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État des lieux**

Le statut de la société européenne (SE), issue du règlement (CE) n°2157/2001 du Conseil du 8 octobre 2001 est défini aux articles L. 229-1 et suivants du code de commerce.

- Sur la suppression de l'obligation faite aux sociétés européennes de regrouper en un même lieu le siège statutaire et l'administration centrale

L'article 7 de ce règlement impose que le siège statutaire de la SE soit situé dans le même Etat membre que son administration centrale. Il offre en outre une option aux Etat membres leur permettant d'imposer aux SE immatriculées sur leur territoire d'avoir leur administration centrale et leur siège statutaire au même endroit. Cette option, que la France avait décidé de lever il y a près de 10 ans, soumet les SE à un régime différent de celui applicable aux autres types de sociétés en France et notamment aux SA (alinéa 3 de l'article L. 229-1 du code de commerce).

Il est donc proposé d'abandonner cette option pour aligner le régime des SE sur celui des autres formes de sociétés avec lesquelles elle se trouve en concurrence pour accroître l'attractivité de cette forme sociale.

- Sur la révision des conséquences de la nullité des délibérations des assemblées relatives aux opérations de fusion

Le II de l'article L. 229-3 du code de commerce dispose que la nullité de la délibération de l'une des assemblées ayant décidé de la fusion constitue une cause de dissolution de la SE ainsi créée. Il faut noter qu'il s'agit d'une spécificité française, en tant que l'article 30 du règlement n°2157/2001 ne fait pas de la nullité de la délibération de l'assemblée ayant décidé cette fusion une cause de dissolution de la SE.

### **Enjeux**

- Sur la suppression de l'obligation faite aux sociétés européennes de regrouper en un même lieu le siège statutaire et l'administration centrale

Cette obligation n'incite pas à la création de SE, sans que les raisons objectives la justifiant n'apparaissent clairement.

- Sur la révision des conséquences de la nullité des délibérations des assemblées relatives aux opérations de fusion

La nullité de la délibération peut avoir de graves conséquences car les sociétés participant à la fusion se verraient également dissoutes. La nullité ne permettrait donc pas de replacer les parties en l'état antérieur à la fusion, de sorte que leur propre dissolution, résultat de la fusion, n'est pas remise en cause. Cette situation crée un risque juridique aggravé qui n'est pas justifié au regard des dispositions du droit commun qui prévoient comme conséquence de la nullité du procès-verbal de l'une des assemblées générales ayant décidé de la fusion le retour des parties à l'état antérieur.

Il est donc proposé d'abroger cette disposition pour que les conséquences de la nullité de la délibération de l'assemblée ayant décidé de la fusion soient soumises aux conséquences de droit commun. Le règlement ne visant comme cause de dissolution de la SE que l'absence de contrôle de légalité, les dispositions du code de commerce paraissent à cet égard trop larges et cette abrogation n'aura aucune conséquence sur le respect des engagements européens de la France.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

Il est proposé sur ces deux points l'alignement du régime de la SE sur le droit commun, à savoir :

- Supprimer l'obligation de regrouper en un même lieu le siège statutaire de la SE et son administration centrale,

- Abroger les dispositions sanctionnant la nullité de la délibération par la dissolution de la SE.

### **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

#### **Le choix de la voie législative**

Les dispositions en cause sont de valeur législative.

#### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Le code de commerce est modifié comme suit :

1° la dernière phrase du troisième alinéa de l'article L.229- 1 est supprimée ;

2° le II de l'article L. 229-3 du code de commerce est supprimé.

### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

La SE étant en concurrence avec les autres formes sociales, notamment la SA, la suppression de ces restrictions auront pour effet d'inciter les opérateurs économiques à choisir cette structure. Depuis la création du statut, 2 115 SE sont recensées dans l'Union et 34 SE ont été enregistrées en France. Parmi elles, 9 sociétés européennes ont transféré leur siège en France (8 en provenance des Pays-Bas, une du Luxembourg.

--

## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État des lieux**

Il n'existe pas encore d'identifiant ou messagerie électronique **unique**, sécurisé et authentifié pour les entreprises.

### **Enjeux**

La transmission dématérialisée des documents entre l'entreprise dans ses relations économiques et avec les autorités administratives doit être facilitée et sécurisée.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

Il s'agit de mettre en place un identifiant ou une adresse électronique unique, sécurisé et authentifié qui sera opposable et utilisé de façon officielle dans les relations des entreprises avec leur environnement économique et les administrations avec les entreprises.

Cet identifiant numérique pourra également servir dans le cadre des marchés publics dématérialisés.

## **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

### **Le choix de la voie législative**

Pour mettre en place cet identifiant virtuel, plusieurs mesures à caractère législatif devront être prises pour donner valeur juridique à ce moyen d'identification : articles législatifs à créer, modifier ou compléter (Code de commerce, Code général des impôts, Code de la propriété intellectuelle...).

### **Caractéristiques du dispositif retenu**

La mise en place de l'identifiant électronique unique et sécurisé va permettre à l'ensemble des entreprises de développer, avec une plus grande sécurité juridique, des relations dématérialisées avec leurs partenaires économiques et les administrations.

## **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

### 5. Impact pour les consommateurs/particuliers

Sans objet dans la mesure où cet identifiant concerne les entreprises.

### 6. Impact pour les entreprises

L'ensemble des entreprises sont concernées par la mesure.

Les entreprises échangent chaque année de l'ordre de 200 milliards de documents commerciaux en Europe dont 28 milliards de factures. La Commission européenne estime que le potentiel d'économies d'une identification électronique sécurisée et d'échanges dématérialisés est de 100 milliards d'euros.

### 7. Pour les administrations

Cet identifiant électronique sécurisé va permettre d'accélérer la dématérialisation des échanges entre les entreprises et les administrations, ce qui aura également un impact sur le budget et l'organisation des administrations (redéploiements ETP - gestion, saisie et traitement des courriers, dossiers - impressions, affranchissements).

### 8. Impact sur l'ordre juridique interne/communautaire

Mise en œuvre du Règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement Européen et du conseil, du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la Directive 1999/93/CE, applicable à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2016.

#### **V- Présentation des consultations menées**

La mesure figure dans les 50 nouvelles mesures du conseil pour la simplification des entreprises<sup>150</sup>, issues des consultations menées par le SGG simplification.

#### **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

Un chef de projet sera désigné. Une lettre de mission définira son intervention et le délai de réalisation (au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2016).

Un groupe de travail interministériel, piloté par le chef de projet sera mis en place pour :

- Définir l'identifiant, ses caractéristiques et les modalités techniques de mise en place
- Contenir le coût des investissements pour les entreprises et les administrations
- Préparer l'ordonnance et les décrets d'application

#### **Conditions d'application Outre-Mer**

#### **Collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte)**

Le régime législatif et réglementaire applicable dans ces collectivités d'outre-mer est celui de « l'identité législative » ; les lois et règlements y sont applicables de plein droit. Il n'est pas prévu de disposition d'adaptation de ces mesures.

#### **Collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, îles Wallis et Futuna), Nouvelle-Calédonie, TAAF**

Dans les collectivités régies par le principe d'identité législative (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon), la mesure est applicable de plein droit sans qu'il soit nécessaire de prévoir une mention particulière d'applicabilité.

Dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (Polynésie française, îles Wallis et Futuna, Nouvelle-Calédonie), les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse du texte en cause ou s'ils y ont été rendus applicables par un texte spécial.

La mesure n'est pas applicable à la Polynésie française et à la Nouvelle Calédonie car ces collectivités sont devenues compétentes en matière de *droit commercial* et l'Etat ne peut plus intervenir dans ce domaine.

---

<sup>150</sup> Annonces du 30 octobre 2014 à l'Elysée.

*Article 86 : Dérogation à certaines dispositions de l'ordonnance relative à la facturation électronique pour les établissements publics du groupe public ferroviaire*

Du fait de la constitution d'un groupe industriel, la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire prévoit la mutualisation de certaines fonctions, notamment en matière d'achats, propice à améliorer la trajectoire financière du secteur, grâce aux synergies réalisées. S'inscrivant dans une logique et un calendrier propres, l'application de l'ordonnance serait de nature à superposer une nouvelle organisation, qui ne paraît pas contribuer à l'objectif prioritaire que se fixe la réforme ferroviaire et qui alourdirait les plannings déjà extrêmement contraints de construction du futur gestionnaire d'infrastructure unifié.

Par ailleurs, les EPIC du groupe public ferroviaire exercent une partie de leurs activités dans le secteur concurrentiel, et il convient, d'un point de vue juridique, de ne pas donner d'indice d'assimilation de ces activités à l'Etat.

Enfin, l'impact financier pour SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités de la mise en place d'un nouveau système de facturation à l'échelle du groupe public ferroviaire est de l'ordre de quelques dizaines de millions d'euros. Il se traduirait également par un risque d'allongement des délais de paiement, et donc d'une fragilisation des fournisseurs PME, qui représentent aujourd'hui 21% des achats de la SNCF, pendant la phase de transition. A titre d'exemple, 92% des PME fournisseurs de matériel roulant de la SNCF sont aujourd'hui satisfaites des délais de paiement de la SNCF, selon une étude menée par l'association Pacte PME.

La disposition présentée adapte donc les modalités de mise en œuvre de l'ordonnance au contexte particulier du groupe public ferroviaire, de manière à préserver la volonté de simplification et de productivité de l'ordonnance, tout en éliminant tout impact potentiel sur l'équilibre économique des différentes parties prenantes.

--



## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État des lieux**

**Un très gros effort d'investissement vient d'être consenti pour mieux accueillir de grands événements sportifs, vecteurs d'attractivité, de rayonnement international et de croissance.**

En vue de l'EURO 2016, la construction ou la rénovation de dix stades d'une capacité cumulée de 480 000 places a été lancée et devrait avoir un impact économique significatif sur les territoires concernés (dix stades implantés dans cinq régions, et 51 matchs susceptibles d'attirer 2,5 millions de spectateurs).

En termes d'emploi, l'activité engendrée par un événement de grande ampleur donne lieu à des recrutements ponctuels sur des périodes limitées (le pic étant constaté pendant la durée de la compétition), mais elle vient aussi conforter une filière pérenne d'entreprises spécialisées dans l'organisation de tels événements : L'éventail des compétences nécessaires à la promotion et au déroulement d'un grand événement sportif international va des métiers les moins qualifiés jusqu'aux fonctions nécessitant de hautes qualifications (ingénieurs, gestionnaires ou managers...).

La réussite de cette filière s'appuie sur une stratégie de développement territorial dont l'Etat, au côté des acteurs économiques, reste un acteur central puisqu'il peut mobiliser des dispositifs de soutien (contrats aidés...) et une démarche de formation professionnelle avec les partenaires sociaux. Dans le cas de l'EURO 2016, les milliers de bénévoles qui seront recrutés par la FFF pour contribuer à la réussite de l'événement devraient bénéficier d'un surcroît d'expérience et de qualification.

**Afin de soutenir la préparation et la réalisation de ces événements, il est proposé d'accorder un pouvoir accru aux collectivités territoriales dans le domaine de l'exploitation publicitaire des grands stades.** En règle générale, chaque stade ne dispose que d'une ou deux « faces publicitaire » répondant aux critères de visibilité et d'audience indispensables à l'installation d'une publicité. Le risque de surcharge inesthétique est donc cantonné.

Dans le cadre de la loi dite Grenelle 2, le législateur avait déjà voté des règles dérogatoires pour certaines infrastructures comme les grands aéroports situés hors agglomération mais **le cas des grands stades (qui sont généralement situés en périphérie d'agglomération) n'a pas été traité à l'époque.**

### **Enjeux**

Il existe en France 12 stades dont la capacité est supérieure à 30 000 places. Ils sont tous situés dans de grandes agglomérations, dont la plus petite (Lens) atteint 250 000 habitants. Annexe 1 ci-dessous.

Dix de ces stades accueilleront les matchs de l'Euro 2016 et ont dû consentir d'importants investissements pour se mettre en conformité avec les normes de l'UEFA.

Comme pour les travaux de ravalement des monuments historiques, l'installation de dispositifs publicitaires de grande dimension sur l'emprise des stades constituerait une source de financement substantielle pour les gestionnaires.

C'est dans cet objectif que le ministère de la culture avait demandé et obtenu la modification du Code du patrimoine en 2007 visant à autoriser la publicité sur les bâches d'échafaudage des monuments historiques. Par exemple, les chiffres de 20 000 à 120 000 euros par mois sont cités comme source de revenu complémentaire pour les monuments ayant eu recours à des bâches publicitaires.

La demande d'implanter de la publicité de grande dimension sur l'emprise des stades de grande capacité a été initialement formulée par Lille dans le projet de loi ALUR.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

- Pouvoir installer des toiles publicitaires ou des écrans dérogatoires aux 12 m<sup>2</sup> (4X3) prévus dans l'actuelle réglementation sur la publicité extérieure, sur l'emprise des grands stades, dans des conditions définies par l'autorité locale.

Il est souhaitable que cette installation soit pérenne car les grands événements génèrent de fortes recettes mais elles sont occasionnelles et bénéficient principalement à l'organisateur et à ses partenaires exclusifs. De plus, la faible fréquence des grands événements internationaux organisés en France est telle que les événements nationaux sont également clés (Rugby World Cup tous les 15 ou 20 ans, l'Euro tous les 15 ans... sans parler des JO ou de la coupe du monde).

En revanche, la possibilité d'animer les stades en dehors de ces seuls événements génère une activité économique permanente et vertueuse, elle permet :

- de procurer des recettes permanentes directes (publicitaires) ;
- de valoriser le stade et permet d'attirer des événements : la France, sur les cinq grands pays d'Europe, est celle qui compte les stades les moins bien remplis en championnat (20.000 spectateurs par match en moyenne, dont 30 % de places gratuites, contre 42.500 personnes en Allemagne) ;

C'est dans ce même esprit que la loi dite Grenelle 2 a aménagé des règles spécifiques destinées à favoriser le rayonnement des aéroports et leur compétitivité ;

- de créer de valeur au profit de la collectivité territoriale en rendant les espaces publicitaires plus exploitables ;

L'installation de publicités de grands formats sur l'emprise des stades permettrait pour les collectivités territoriales :

- d'associer la publicité à l'apport de services ;
- de promouvoir les lieux hors événements et les événements qui se dérouleront ;
- de percevoir une redevance d'occupation domaniale qui contribue au financement des dépenses d'investissement (jusqu'à 405 M€ à Lyon) et de fonctionnement. La collectivité prévoit la perception de cette redevance dans le cadre du dossier de mise en concurrence des emplacements publicitaires. Cette redevance peut être fixe ou variable ;
- de contribuer à l'animation et aux charges du lieu que le propriétaire soit une entité publique ou privée ou un partenariat public-privé (PPP). En particulier, le système des PPP implique de très lourds loyers pour les collectivités et il montre parfois ses limites en termes de recettes : ainsi selon M. Thierry Braillard, secrétaire d'Etat aux Sports « Les PPP engendrent une illusion sur les nouvelles recettes. A Nice comme à Marseille, les recettes additionnelles du stade ne couvrent pas les nouvelles charges de fonctionnement... ».

Cette mesure présente également un intérêt pour les entreprises de communication pour lesquelles elle constitue un levier de croissance dans une période où leur activité est en baisse (-1,7% en 2013 et -1,7% en 2012).

Enfin, un meilleur aménagement des abords des grands stades financé par la publicité permet d'aider à faire vivre de nouveaux lieux de vie et de rassemblement.

### **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

#### **Le choix de la voie législative**

Cette mesure est nécessairement de niveau législatif :

- Elle complète l'article L.581-9 du code de l'environnement qui définit les prescriptions s'appliquant à la publicité à l'intérieur des agglomérations. Elle prévoit que la publicité admise dans l'emprise des équipements sportifs ayant une capacité d'accueil d'au moins 30 000 places doit satisfaire aux prescriptions librement fixées par le règlement local de publicité ou qu'un arrêté municipal puisse, au cas par cas, comme pour les bâches publicitaires, admettre la publicité dans l'emprise de ces équipements sportifs ;

- Elle déroge à l'article L.581-14-al 2 qui rend le RLP (Règlement Local de Publicité) nécessairement plus restrictif que la réglementation nationale et rend les prescriptions de dimensions libres sur l'emprise des équipements sportifs ayant une capacité d'accueil d'au moins 30 000 places pour pouvoir installer, dans des conditions encadrées par l'autorité locale, une toile publicitaire ou un écran géant qui sied à ce type d'événement.

### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Le dispositif s'appuie sur le vecteur du RLP qui présente l'avantage de constituer un cadre stable, complété d'un second vecteur, l'arrêté municipal, pour une application au cas par cas, notamment en vue de l'échéance de l'Euro 2016 incompatible avec les délais inhérents à la procédure de révision des RLP.

Il s'agit donc d'une flexibilité contrôlée et conditionnée aux dispositions du RLP ou de l'arrêté.

### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

#### 1. Impact pour l'économie

L'accueil de grands événements sportifs, est vecteur d'attractivité, de rayonnement international et de croissance.

Les grands événements, culturels, sportifs, de mémoire, constituent des moments d'accroissement de croissance économique d'une ville, d'un territoire, d'un pays. Ainsi, en Grande-Bretagne lors des JO de Londres, la croissance a atteint 1% entre les mois de juillet et septembre 2012 par rapport au trimestre et 30 000 emplois auraient été créés entre 2007 et 2012 pour préparer cet événement. Les recettes touristiques sont évaluées quant à elles à 2,5 milliards €. Au-delà de la question du chiffrage des investissements et des infrastructures lourdes, un grand événement génère un surplus d'activité de services liés directement à son organisation. Ainsi la caravane du Tour de France cycliste induit l'occupation de près de 6 000 chambres d'hôtel aux environs des villes traversées et mobilise de nombreuses entreprises de services (propreté, sécurité des lieux, logistique à grande échelle, personnel d'accueil...).

#### 2. Impact pour les consommateurs/particuliers

La participation de la publicité au modèle économique du fonctionnement du stade devrait permettre la modération de l'augmentation des prix des billets. La publicité pourra être associée à l'apport de services (connectés, interactifs) à l'instar des services associés au mobilier urbain...

#### 3. Impact pour les entreprises notamment françaises ou implantées en France

Elles pourront assurer la promotion de leur offre sur des supports de communication adaptés en format à la taille des grands stades et en tirer un retour sur investissement. L'avantage de cette mesure est également qu'elle leur ouvre un espace d'expression publicitaire indépendamment de leur partenariat avec l'événement. Enfin les marques recherchent l'interaction avec le public (vote, fil twitter, etc...) qui permet de créer un lien avec lui.

#### 4. Pour les collectivités territoriales

Elles bénéficieront d'une contribution de la publicité au financement des grands équipements sous la forme d'une redevance domaniale.

### **V- Présentation des consultations menées**

La Commission consultative d'évaluation des normes sera consultée.

### **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

Cette mesure va permettre aux maires ou aux présidents d'intercommunalité des douze grandes agglomérations disposant d'un stade dont la capacité est supérieure à 30 000 places (dont dix accueilleront les matchs de l'Euro 2016) de prendre un arrêté municipal, notamment en vue de

l'échéance proche de l'Euro 2016. Ces maires ont dû consentir d'importants investissements pour se mettre en conformité avec les normes de l'UEFA.

Cet arrêté municipal, leur permettra d'autoriser l'installation d'une ou de bâches publicitaires ou d'un écran numérique de grand format sur l'emprise du stade.

En règle générale, chaque stade ne dispose que d'une ou deux faces publicitaires répondant aux critères de visibilité et d'audience indispensables à la rentabilisation d'une publicité de grande dimension qui est coûteuse.

Dans un deuxième temps, les maires pourront organiser cette ou ces installations sur l'emprise des stades dans le cadre de la révision des RLP (règlements locaux de publicité).

L'installation de dispositifs publicitaires de grande dimension sur l'emprise des stades constituera une source de financement substantielle pour les collectivités.

On rappellera que la mesure avait été proposée par le sénateur Vandierendonck dans le cadre du projet de loi Alur (séance du 26 octobre 2013), qui avait expliqué « avoir été saisi par la présidente de la communauté urbaine de Lille ainsi que via l'association des communautés urbaines de France, par plusieurs métropoles appelées à participer à la construction ou la rénovation de stades dans la perspective de l'Euro 2016. J'ai donc préparé un amendement tendant à proposer pour cet événement sportif le même dispositif que celui que le législateur avait prévu pour d'autres équipements (il s'agit des bâches comportant de la publicité prévues à l'article L. 581-9) liés à des événements d'exception, qui ont participé à coup sûr à l'attractivité et au rayonnement national et international de certaines métropoles ».

## Annexe 1

### Stades de grande capacité en France qui pourraient bénéficier de la mesure

Les 10 grands stades de l'Euro 2016 sont soulignés.

- <u>Stade de France</u>	- Saint-Denis (93)	- 81 338 (75 000 si athlétisme)
- <u>Stade Vélodrome</u>	- Marseille (13)	- 60 031
- <u>Stade Pierre-Mauroy</u>	- Villeneuve-d'Ascq (59)	- 50 186 (30 000 si Arena)
- <u>Parc des Princes</u>	- Paris (75)	- 48 527
- <u>Stade de Gerland</u>	- Lyon (69)	- 41 842
- <u>Stade Bollaert-Delelis</u>	- Lens (62)	- 41 229
- Stade de la Beaujoire	- Nantes (44)	- 37 463
- <u>Allianz Riviera</u>	- Nice (06)	- 35 624
- <u>Stade Geoffroy-Guichard</u>	- Saint-Étienne (42)	- 35 616
- <u>Stadium Municipal</u>	- Toulouse (31)	- 35 575
- <u>Stade Chaban-Delmas</u>	- Bordeaux (33)	- 34 694
- Stade de la Mosson	- Montpellier (34)	- 32 939



**CHAPITRE V – ASSURER LA CONTINUITÉ DE LA VIE DES ENTREPRISES**

**Section 1 – Spécialisation de certains tribunaux de commerce et des chambres commerciales mixtes des cours d'appel**

*Articles 88 à 93*

**Section 2 – Représentation et statut des juges des tribunaux de commerce**

*Articles 94 à 114*

**Section 3 – Administrateurs et mandataires judiciaires**

*Articles 115 à 118*



## **Section 4 – Efficacité renforcée des procédures de sauvegarde, de redressement judiciaire, de rétablissement professionnel et de liquidation judiciaire**

*Article 119: Conversion de créances en capital / cession forcée en cas de redressement judiciaire*

### **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

#### **État des lieux**

A ce jour, les procédures collectives (sauvegarde, redressement et liquidation judiciaires) sont régies par le Livre VI du code de commerce.

Chacune des procédures correspond à un degré de gravité des difficultés rencontrées par l'entreprise :

- la procédure de sauvegarde est ouverte aux entreprises en difficulté dès lors qu'elles ne sont pas en cessation des paiements,
- les procédures de redressement et de liquidation judiciaires sont destinées aux entreprises en cessation des paiements<sup>151</sup>. 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 n'est ouverte que si le redressement est manifestement impossible.

Depuis la loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises, le droit applicable au traitement des difficultés des entreprises a régulièrement évolué afin de s'adapter à la réalité économique.

Toutefois, le tribunal ne dispose pas, à l'heure actuelle, des outils suffisants pour surmonter l'opposition des actionnaires à une reprise interne d'une société en redressement par un tiers, créancier ou non. En effet, le tribunal ne peut pas ordonner la cession forcée des droits sociaux, hormis le cas de la cession forcée des titres de l'actionnaire dirigeant que le tribunal peut actuellement ordonner à la demande du ministère public lorsque le redressement de l'entreprise le requiert. De même, lorsque le projet de plan prévoit une modification du capital nécessaire à la réorganisation de l'entreprise, le code de commerce soumet la modification du capital au vote favorable des assemblées des actionnaires compétentes. Les actionnaires peuvent ainsi s'opposer à toute dilution, alors que la valeur de leurs droits résiduels sur les actifs est très faible. Ce sont les seuls créanciers qui absorbent les pertes par la possibilité de rééchelonnement ou de réduction des dettes.

#### **Enjeux**

Le plan de cession de l'entreprise ne constitue pas l'unique solution de redressement de l'entreprise. Afin de favoriser une reprise, le tribunal doit pouvoir opter pour d'autres voies de redressement préservant la structure juridique initiale, par exemple en décidant dans des cas particuliers une « cession interne » avec une sortie forcée d'actionnaires ou leur dilution au profit de tiers repreneurs, s'il apparaît que cette solution est la meilleure pour assurer le redressement de l'entreprise<sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> 61 468 entreprises représentant 269 000 emplois directs ont fait l'objet d'ouverture d'un redressement ou d'une liquidation judiciaires en 2013. Le nombre de défaillances d'entreprises a ainsi augmenté ces dernières années puisqu'en 2003 les ouvertures de redressement et de liquidation judiciaires concernaient 46 950 débiteurs.

<sup>152</sup> Altarès, bilan 2013, Thierry Millon « *Les sociétés plus importantes, développant plus de 15 M€ de chiffre d'affaires, ne sont pas totalement épargnées puisque près de 180 d'entre-elles, soit autant qu'en 2009, ont défailli cette année. Mais là, tout autant que la difficulté à garnir un carnet de commande, c'est la structure financière qui fait défaut. La moitié des sociétés présentait sur le dernier compte disponible une exploitation déficitaire. Les fonds propres sont par ailleurs épuisés et représentent en moyenne moins de 12 % du total bilan. Difficile dans ces conditions, non seulement d'envisager durablement de poursuivre l'activité mais pas davantage de réussir la sortie de procédure collective, c'est-à-dire rembourser le passif et rentabiliser l'exploitation.* »

Dans l'intérêt de l'entreprise, il convient de rééquilibrer les pouvoirs au profit des créanciers et des tiers repreneurs qui se sont engagés à exécuter le plan, à l'instar des dispositifs existants dans certains pays étrangers. En effet, les recherches indiquent qu'un droit des faillites plus protecteur des créanciers améliore le financement des entreprises saines et contribue à la survie des entreprises en difficulté. A contrario, les procédures trop favorables aux actionnaires finiraient par nuire à la capacité d'endettement des entreprises et à leur survie.<sup>153</sup>

A cet égard, le droit français a déjà prévu des mesures novatrices en vue de prévenir et de gérer les crises bancaires. L'article L. 613-31-16 du code monétaire et financier issu de la loi n° 2013- 672 de séparation et de régulation des activités bancaires du 26 juillet 2013 dote les pouvoirs publics d'outils nouveaux de résolution des crises bancaires. Ainsi, en cas de défaillance de l'un des établissements concernés, le collège de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution peut recourir à plusieurs types de mesures afin notamment de changer les dirigeants en place, de procéder au transfert ou à la cession d'office de tout ou partie de l'établissement, de recourir à un « établissement-relais » chargé de recevoir tout ou partie des biens de l'établissement en vue de leur cession, de faire supporter les pertes par les actionnaires et autres détenteurs de fonds propres de l'établissement et de faire émettre de nouveaux titres représentatifs de fonds propres.

### Les exemples étrangers

Le « Chapter 11 » :

Le « Chapter 11 » du code américain permet aux entreprises en difficulté de renégocier leur passif en vue de poursuivre leur activité et d'éviter ainsi des liquidations massives d'actifs. Cette procédure a été réformée en 2005 en faveur des créanciers. Le plan de restructuration proposé par le débiteur (et par les créanciers en cas de rejet par ces derniers du plan du débiteur) comporte des projections d'activité et une répartition des créanciers en classes homogènes. Au sein d'une même classe, toutes les créances ont le même rang. Il existe trois types de classes : celles dont les droits initiaux ne sont pas affectés par le plan, celles qui perdent intégralement leurs droits et les classes intermédiaires qui ne recouvrent que partiellement leurs créances initiales du fait du plan. Ce sont ces seules classes intermédiaires qui prennent part au vote du plan<sup>154</sup>. Dans ce schéma, l'actionnaire devient un acteur marginal et il ne peut pas s'opposer à une éventuelle dilution. Les créanciers peuvent ainsi recevoir la totalité des actions composant le capital de la société réorganisée. Il est donc possible d'organiser une dépossession totale des actionnaires sans leur accord<sup>155</sup>.

La loi ESUG :

Les procédures collectives en Allemagne sont encadrées par le statut des faillites, récemment modifié par la loi sur la simplification du redressement des entreprises (ESUG), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2012. Cette réforme vise à faciliter le redressement d'entreprises en difficulté, au travers de plusieurs éléments :

- le renforcement de la place des créanciers dans le processus de redressement ;
- la simplification du recours aux procédures d'insolvabilité ;
- la réduction des possibilités juridiques de blocage d'un plan d'insolvabilité ;
- la codification du mécanisme « debt to equity swap »,

la conversion des créances en capital, mesure emblématique de cette réforme.

La conversion des créances en capital existait auparavant mais nécessitait l'accord de la majorité des actionnaires en place, qui la refusaient généralement afin d'éviter leur dilution. Le nouveau dispositif permet d'imposer la conversion des créances en capital (sous réserve de l'accord des créanciers concernés) :

- le plan d'insolvabilité est approuvé par un vote séparé de divers groupes de créanciers et du groupe des actionnaires. Il est ensuite approuvé par le tribunal. Le paragraphe 245 (interdiction de faire obstruction) permet d'imposer aux actionnaires en place, dans le cadre du plan, une conversion de créances en actions de la société. La logique économique l'emporte ainsi sur le droit de veto des actionnaires ;

---

<sup>153</sup> *Les enjeux économiques du droit des faillites, notes du conseil d'analyse économique, juin 2013, Guillaume Plantin, David Thesmar et Jean Tirole*

<sup>154</sup> *Les enjeux économiques du droit des faillites, précité*

<sup>155</sup> « Loan to own », *JCP E n° 28, 9 juillet 2009, 1709, S. Vermeille*

- en contrepartie de la dilution des actionnaires en place consécutive à l'augmentation de capital, les actionnaires peuvent se retirer, moyennant une éventuelle compensation, tenant compte de la situation financière de l'actionnaire si la société avait été liquidée. A cet égard, la conversion des créances en capital augmente les chances de redressement de la société, en diminuant son taux d'endettement, et en associant étroitement les nouveaux actionnaires qui ont un intérêt à la voir prospérer, leur propre capital étant engagé dans la société. Un mécanisme de protection a par ailleurs été prévu pour prémunir les créanciers entrant au capital contre tout recours ultérieur de la société, en cas de retour à meilleure fortune.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

Dans le cadre d'un plan de redressement, la mesure offre un nouvel outil pour surmonter les blocages en cas de refus ou d'impossibilité des actionnaires en place d'assurer le financement de l'entreprise par l'augmentation du capital social. Il s'agit de permettre l'entrée de tiers, parmi lesquels les créanciers, au capital de la société, pour assurer le redressement de l'entreprise.

## **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

### **Le choix de la voie législative**

La mesure, permettant au juge de prononcer la conversion ou la cession de titres dans le cadre d'une procédure de redressement judiciaire, nécessite l'inscription de la nouvelle procédure dans le livre VI du code de commerce relatif aux difficultés des entreprises.

### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Poursuivant les objectifs de l'ordonnance n° 2014-326 **du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives, qui vise à préserver l'emploi et l'activité**, la nouvelle disposition ouvre la faculté au tribunal d'imposer une modification de capital ou une cession forcée à l'égard des actionnaires opposants d'une société en redressement judiciaire dont l'effectif est d'au moins 150 salariés.

Si le plan de redressement prévoit une modification de capital, notamment pour faire entrer des investisseurs, et que les actionnaires en place refusent de voter en faveur de la modification, le tribunal peut, à la demande de l'administrateur ou du ministère public :

- désigner un mandataire pour voter à la place des actionnaires opposants ; lorsque l'augmentation de capital est votée, sa réalisation doit intervenir dans un certain délai et l'augmentation de capital peut être libérée par compensation à concurrence des créances détenues sur la société qui ont été admises et dans la limite de la réduction dont elles sont l'objet ;
- ordonner la cession forcée des titres détenus par les actionnaires opposants au profit de personnes qui se sont engagées à exécuter le plan.

Le mécanisme est soumis à de strictes conditions permettant de justifier l'atteinte au droit de propriété des actionnaires et d'assurer ainsi la constitutionnalité du dispositif:

- condition en termes de trouble à l'économie et de préservation de l'emploi (société concernée ayant un effectif d'au moins 150 salariés dont la disparition serait de nature à causer un trouble grave à l'économie et au bassin de l'emploi) ;
- mise en œuvre de la mesure après examen des possibilités de cession totale ou partielle de l'entreprise, afin que le recours à ce dispositif n'intervienne que s'il s'agit de la meilleure solution ;
- la décision a lieu en présence du ministère public et le tribunal statue après avoir entendu les actionnaires concernés, les actionnaires dirigeants, les créanciers ou tiers repreneurs et les représentants du comité d'entreprise ;

- les titres sont évalués à dire d'expert en cas de cession forcée (l'expert n'est pas prévu en cas d'augmentation de capital en raison de l'existence des règles protectrices de droit commun relatives aux augmentations de capital) ;
- la décision s'accompagne d'un droit de retrait pour les autres actionnaires ;
- la décision est subordonnée à l'engagement des souscripteurs ou cessionnaires de conserver les titres un certain temps et au paiement comptant des titres ; le tribunal a par ailleurs la faculté d'exiger la remise d'une garantie bancaire en vue de garantir l'exécution des autres engagements financiers des souscripteurs ou des cessionnaires ;
- un commissaire à l'exécution vérifie le respect des engagements des souscripteurs ou cessionnaires au cours de l'exécution du plan ; le non-respect de ces engagements peut entraîner la résolution du plan, outre les dommages et intérêts susceptibles d'être imposés aux repreneurs défaillants. Le prix payé reste acquis.

#### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

##### a. Impact pour les consommateurs/particuliers

Sans objet.

##### b. Impact pour les entreprises

La mesure proposée ne concerne que les entreprises de 150 salariés et plus.<sup>156</sup>

On dénombrait 61 468 redressements et liquidations judiciaires d'entreprises<sup>157</sup> en 2013, dont 185 seulement concernent des entreprises dont l'effectif était d'au moins 100 salariés, soit 46 liquidations et 139 redressements<sup>158</sup>.

L'ensemble des redressements et liquidations judiciaires représente 269 300 emplois. On ne dispose pas des statistiques sur les emplois menacés par les défaillances des entreprises de plus de 100 salariés, mais il est à noter que les entreprises de plus de 50 salariés représentent seulement 1% des défaillances, mais 25% des emplois menacés à elles seules.

En 2013, 11 174<sup>159</sup> procédures de redressement judiciaire n'ont pas permis de redresser l'entreprise et ont débouché sur l'ouverture d'une procédure de liquidation judiciaire, ce qui représente 18,7 % du total des procédures de redressement judiciaire et 25,9% du total des procédures de liquidation judiciaire.

La mesure vise justement à éviter l'échec des redressements judiciaires et leur conversion en liquidation judiciaire. S'adressant aux entreprises de 150 salariés et plus, l'impact de la mesure devrait être limité en termes de nombre d'entreprises concernées, mais significatif, s'agissant des emplois menacés susceptibles d'être préservés grâce à la mesure. La conversion des créances en capital permet de diminuer l'endettement de l'entreprise tout en associant les créanciers devenus actionnaires au redressement.

---

<sup>156</sup> 10 648 entreprises en 2012 Source : Insee, Sirene, REE (Répertoire des Entreprises et des Établissements). Champ : unités légales marchandes hors agriculture (y c. auto-entrepreneurs et sociétés holding)

<sup>157</sup> Source : Altarès, bilan des défaillances 2013

<sup>158</sup> Source: Altarès- bilan des défaillances 2013 (la catégorie des entreprises défaillantes de 150 salariés et + n'apparaît pas)

<sup>159</sup> Statistiques 2013 de la Conférence Nationale des Juges Consulaires de France

c. Pour les administrations

Impact non mesurable.

d. Impact sur l'ordre juridique interne/communautaire

La mesure nécessite la création d'un nouvel article L. 631-19-2 dans le code de commerce.

**V- Présentation des consultations menées**

Des consultations sur le principe d'une cession forcée ont été menées fin 2013 auprès des entreprises et organisations professionnelles représentatives dans le cadre de l'élaboration de l'ordonnance n° 2014-326 du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives. Ont ainsi été consultés :

- le Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires ;
- le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce ;
- le Conseil national des commissaires-priseurs judiciaires ;
- MEDEF, CCIP, CGPME, FBF, CNB, IFPP.

La possibilité d'évincer les actionnaires en place a recueilli des avis divers des organisations consultées : avis défavorable de la CCIP et de l'IFPPC, demande du MEDEF de clarification sur la portée du dispositif, avis réservé de la CGPME (objectif visant à surmonter les blocages louable en soi, mais moyens pour y parvenir « risqués »), avis favorable sur le plan des principes des membres du CEDCADE (université de Paris Ouest Nanterre), avis favorable du conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires.

Il convient de signaler que le dispositif actuellement proposé dans le projet de loi est différent de celui qui avait été soumis aux organisations professionnelles, dans la mesure où il a été enrichi des observations formulées par le Conseil d'Etat lors de l'examen du projet d'ordonnance dans un sens plus protecteur des actionnaires « évincés ».

**VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

Il n'est pas prévu en l'état de mesures particulières de mise en œuvre. La mesure fera l'objet d'un suivi dans le cadre des statistiques générales portant sur les procédures collectives.

## Application Outre-mer

### Collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte)

Le régime législatif et réglementaire applicable dans ces collectivités d'outre-mer est celui de « l'identité législative » ; les lois et règlements y sont applicables de plein droit. Il n'est pas prévu de disposition d'adaptation de ces mesures.

### Collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, îles Wallis et Futuna), Nouvelle-Calédonie, TAAF

Dans les collectivités régies par le principe d'identité législative (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon), la mesure est applicable de plein droit sans qu'il soit nécessaire de prévoir une mention particulière d'applicabilité.

Dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (Polynésie française, îles Wallis et Futuna, Nouvelle-Calédonie), les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse du texte en cause ou s'ils y ont été rendus applicables par un texte spécial.

La mesure n'est pas applicable à la Polynésie française et à la Nouvelle Calédonie car ces collectivités sont devenues compétentes en matière de droit commercial et l'Etat ne peut plus intervenir dans ce domaine.

S'agissant des îles Wallis et Futuna, le tableau qui suit décrit la mesure d'extension proposée.

Mesure / code concerné	Proposition d'extension et justification	Article(s) du projet de loi
Code de commerce	<i>« les dispositions de l'article [ ] sont applicables dans les îles Wallis et Futuna. »</i>	Article X

--

## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État des lieux**

En 2013, 61 468 entreprises représentant 269 000 emplois directs ont fait l'objet d'ouverture d'un redressement judiciaire ou d'une liquidation judiciaire. Le nombre de défaillances d'entreprises a ainsi augmenté ces dernières années puisqu'en 2003 les ouvertures de redressement judiciaire et de liquidation judiciaire concernaient 46 950 débiteurs. 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.

De façon stable au fil des ans, l'essentiel des entreprises défaillantes sont des micro-entreprises sans effectif ou des TPE de moins de 10 salariés. En 2013, elles ont représenté 92% (55 833) des entreprises en procédure, soit un taux comparable à la représentation de ces structures dans la démographie des entreprises françaises<sup>160</sup>.

L'article L. 631-4 du code de commerce impose au débiteur de demander l'ouverture d'une procédure de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire dans les quarante-cinq jours qui suivent la cessation des paiements.

Le non-respect de cette obligation peut entraîner une interdiction de diriger, gérer, administrer ou contrôler, prononcée par le tribunal, à l'encontre de tout débiteur qui a simplement omis de demander l'ouverture d'une procédure de redressement ou de liquidation judiciaire, indépendamment du caractère fautif ou intentionnel (article L. 653-8 du code de commerce).

### **Enjeux**

Il s'agit de limiter la sanction de l'interdiction de gérer aux cas où la déclaration tardive résulte d'une intention du débiteur et non d'une simple négligence.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

La sanction infligée en cas de simple retard de bonne foi du débiteur est disproportionnée.

Il est donc proposé de limiter cette sanction au cas d'une déclaration tardive du débiteur faite sciemment ; ainsi le dirigeant maladroit, qui aurait laissé s'écouler le délai de 45 jours, ne sera pas sanctionné au titre de l'article L. 653-8 du code de commerce. En cas de faute de gestion ayant contribué à la liquidation judiciaire de la société, le dirigeant pourra néanmoins être sanctionné pour combler l'insuffisance d'actif.

## **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

### **Le choix de la voie législative**

Les sanctions qui peuvent être prononcées par le juge sont encadrées par la partie législative du code de commerce. La mesure nécessite donc la modification de l'article L. 653-8 du code de commerce.

### **Caractéristiques du dispositif retenu**

La sanction d'interdiction de gérer qui peut être prononcée par le juge en cas de déclaration tardive de cessation des paiements sera limitée au cas où celle-ci a été faite « sciemment » par le débiteur. Ainsi, les cas de maladresse de sa part ne pourront plus donner lieu à une telle sanction.

## **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

- a. Impact pour les consommateurs/particuliers

Sans objet.

---

<sup>160</sup> Source : Altarès, bilan 2013

#### b. Impact pour les entreprises

On dénombrait 61 468 redressements et liquidations judiciaires d'entreprises en 2013. Sur l'ensemble des jugements d'ouverture de procédures, les tribunaux de commerce ont prononcé en 2013, 4047 sanctions, soit 7,2 % du total des jugements. Ces statistiques regroupent l'ensemble des sanctions qui sont susceptibles d'être prononcées (banqueroute, faillite personnelle, action en responsabilité pour insuffisance d'actif, interdiction de gérer) et pas uniquement l'interdiction de gérer pour déclaration tardive de cessation des paiements.

La mesure pourrait avoir un effet incitatif sur les entreprises à déclarer leur cessation des paiements avant que la situation ne soit irrémédiablement compromise, ce qui permet une meilleure prise en charge des difficultés. La mesure devrait par ailleurs favoriser le rebond du chef d'entreprise.

L'interdiction de gérer pourra continuer d'être prononcée par le tribunal à l'encontre du débiteur qui a sciemment omis de demander l'ouverture d'une procédure. Les autres sanctions restent par ailleurs applicables, notamment l'action en comblement de passif si l'insuffisance d'actif résulte de la déclaration tardive de la cessation des paiements.

#### c. Pour les administrations

Sans objet.

#### d. Impact sur l'ordre juridique interne/communautaire

La mesure implique la modification de l'article L. 653-8 du code de commerce.

#### **V- Présentation des consultations menées**

Des consultations sur cette mesure ont été menées fin 2013 auprès des entreprises et organisations professionnelles représentatives dans le cadre de l'élaboration de l'ordonnance n° 2014-326 du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives. Ont ainsi été consultés :

- le Conseil national des administrateurs judiciaires et des mandataires judiciaires ;
- le Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce ;
- le Conseil national des commissaires-priseurs judiciaires ;
- MEDEF, CCIP, CGPME, FBF, CNB, IFPPC.

La CCIP a notamment soutenu cette mesure en considérant, d'une part, que tout le monde s'accorde à reconnaître qu'il est difficile de caractériser un état de cessation des paiements et, d'autre part, que sanctionner un chef d'entreprise pour le seul fait d'un retard de déclaration pourrait le conduire à ne pas déclarer du tout, de peur de voir sa responsabilité engagée. La FBF a toutefois exprimé un avis défavorable en considérant que le dirigeant ne peut ignorer l'état de cessation de paiements de son entreprise.

#### **VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

La mesure n'implique pas de suivi particulier.

#### **Application Outre-mer**

#### **Collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion et Mayotte)**

Le régime législatif et réglementaire applicable dans ces collectivités d'outre-mer est celui de « l'identité législative » ; les lois et règlements y sont applicables de plein droit. Il n'est pas prévu de disposition d'adaptation de ces mesures.



**Collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon, îles Wallis et Futuna), Nouvelle-Calédonie, TAAF**

Dans les collectivités régies par le principe d'identité législative (Saint-Barthélemy, Saint-Martin, Saint-Pierre-et-Miquelon), la mesure est applicable de plein droit sans qu'il soit nécessaire de prévoir une mention particulière d'applicabilité.

Dans les collectivités régies par le principe de spécialité législative (Polynésie française, îles Wallis et Futuna, Nouvelle-Calédonie), les lois et règlements n'y sont applicables que sur mention expresse du texte en cause ou s'ils y ont été rendus applicables par un texte spécial.

La mesure n'est pas applicable à la Polynésie française et à la Nouvelle Calédonie car ces collectivités sont devenues compétentes en matière de droit commercial et l'Etat ne peut plus intervenir dans ce domaine.

S'agissant des îles Wallis et Futuna, le tableau qui suit décrit la mesure d'extension proposée.

<b>Mesure / code concerné</b>	<b>Proposition d'extension et justification</b>	<b>Article(s) du projet de loi</b>
Code de commerce	<i>« Les dispositions de l'article [] sont applicables dans les îles Wallis et Futuna. »</i>	

**Section 5 – Dispositions transitoires**

*Articles 125 à 129*

## TITRE III – TRAVAILLER

### **CHAPITRE I<sup>ER</sup> – TRAVAIL DOMINICAL ET EN SOIRÉE**

*Articles 130 à 141*

#### **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

La lettre de mission du Premier ministre du 30 septembre 2013 à Jean-Paul Bailly et le rapport remis par JP. Bailly le 2 décembre 2013 invitent à adapter le code du travail en matière d'ouverture dominicale. Auparavant, un bilan de la loi du 10 septembre 2009 avait été remis par un comité parlementaire en novembre 2011.

Aujourd'hui, plus de 28% des salariés déclarent travailler le dimanche, dont près de la moitié de manière habituelle, ce qui place la France sensiblement au-dessus de la moyenne observée au sein de l'Union européenne (Sources : DARES -Analyses n°75 – octobre 2012).

Le travail dominical est habituel pour 13,2 % des salariés, et occasionnel pour 15,5 % d'entre eux. Au total, pour l'économie dans son ensemble, 8,1 millions de personnes travaillent le dimanche de manière habituelle ou occasionnelle (Enquête Emploi de l'Insee pour 2011) dont 6,5 millions de salariés et 1,6 million de non-salariés. Plus des deux tiers des salariés qui travaillent habituellement le dimanche exercent des professions dans les domaines de la sécurité des personnes et des biens, de la continuité de la vie sociale et de la permanence des soins alors que ces trois secteurs d'activités n'emploient qu'un quart de l'ensemble des salariés.

#### **I-1La réglementation applicable aux commerces est complexe et se traduit par une conflictualité tant pour les commerces que les salariés**

Dans le secteur du commerce de détail, les dérogations au repos dominical s'inscrivent aujourd'hui dans deux logiques : la première correspond au principe de la dérogation de plein droit, qui offre la possibilité à son bénéficiaire d'employer des salariés le dimanche, de manière permanente et sans nécessiter ni démarche administrative particulière, ni contreparties sociales. Cette logique recouvre trois situations distinctes :

- les commerces du secteur alimentaire, pouvant ouvrir toute la journée s'ils fabriquent des produits destinés à la consommation immédiate, les boulangeries par exemple, (article R. 3132-5 du code du travail), ou jusqu'à 13 heures s'il s'agit de commerces de détail à prédominance alimentaire, les supérettes par exemple (article L. 3132-13 du code du travail) ;
- les commerces de certains secteurs non alimentaires à l'instar des vendeurs de presse, des fleuristes, des buralistes ou encore des commerces d'ameublement, dont la liste est fixée à l'article R. 3132-5 du code du travail ;
- les commerces de détail de tout type situés dans une commune ou une zone touristique dont la définition est fixée à l'article L. 3132-25 du code du travail.

La seconde logique correspond quant-à-elle à une dérogation temporaire qui doit être sollicitée auprès d'une autorité administrative. Cette dérogation donne obligatoirement lieu à des contreparties sociales. Il s'agit :

- de la dérogation accordée par le préfet à un établissement lorsque sa fermeture porte préjudice au public ou atteinte à son fonctionnement normal (L. 3132-20 du code du travail) ;
- de la dérogation accordée par le préfet à un établissement situé dans un périmètre d'usage de consommation exceptionnel (PUCE) (article L. 3132-25-1 du code du travail) ;
- de la dérogation accordée par le maire au maximum cinq fois par an (article L. 3132-26 du code du travail), notamment les dimanches précédant les fêtes de fin d'année.

Cette situation se caractérise, par l'incohérence, l'illisibilité et l'instabilité des normes et pratiques. Elle se traduit par une conflictualité déstabilisante tant pour les commerces que les salariés, tout particulièrement en Île-de-France. Les principales causes remontent d'une part, à la loi Mallié de 2009 instituant les PUCE fondés sur des usages d'ouvertures dominicales passées et, d'autre part, à la très forte dispersion constatée dans les définitions des zones touristiques.

C'est en Île-de-France que se concentrent les difficultés liées à l'application de la réglementation relative à l'ouverture dominicale des commerces. La quasi-totalité des PUCE a été créée en Île-de-France (38 sur 41) et la grande majorité des conflits relatifs à l'application de la réglementation sur l'ouverture des commerces le dimanche se concentre aussi dans cette région, qu'il s'agisse des refus de classement en commune d'intérêt touristique (notamment à Paris et en Seine et Marne), des classements en PUCE (Val d'Oise, Val de Marne, Seine et Marne, Seine Saint Denis, Yvelines) ou de l'utilisation des dérogations préfectorales au titre de l'article L. 3132-20 du code du travail.

## **I-2 Les facteurs d'incohérences**

### **I-2-1 La loi Mallié de 2009**

L'instauration des PUCE par la loi du 10 août 2009 dite « loi Maillié » a suscité l'incompréhension des acteurs et génère actuellement une conflictualité importante, qui est exacerbée par la fragilité des décisions administratives sur lesquelles il repose.

En effet, les PUCE sont générateurs de difficultés pour plusieurs raisons. En premier lieu, une raison que l'on pourrait qualifier d'originelle : la loi du 10 août 2009 est une loi de régularisation, qui s'appuie sur des usages constatés, le plus souvent fondés sur des ouvertures illégales. Il en résulte des distorsions de concurrence majeures entre ceux qui n'ont pas respecté la loi en ouvrant illégalement le dimanche, et qui ont sur ce fondement été autorisés à ouvrir dans le cadre des PUCE, et ceux qui, faute de pouvoir démontrer des pratiques d'ouvertures dominicales antérieures, se voient refuser ces autorisations.

Ainsi, ceux qui n'avaient pas respecté la loi ont été favorisés puisqu'ils ont pu démontrer qu'une activité commerciale existait. *A contrario*, ceux qui avaient respecté la loi n'ont pas été en mesure de démontrer une telle activité.

La seconde source de difficultés est liée à la délimitation des zones et aux effets de bord qu'elle génère. D'une part, la délimitation des zones ne permet pas la définition de périmètres véritablement pertinents. En effet, le principal critère de délimitation du périmètre est celui de l'habitude de consommation dominicale, qui ne s'inscrit donc pas dans une logique prospective d'aménagement du territoire. Au-delà, le dispositif n'est applicable qu'aux périphéries des grandes unités urbaines du fait du critère de l'importance de la clientèle concernée et de l'éloignement de celle-ci de ce périmètre, ce qui crée une distorsion de concurrence avec les centres villes qui sont par essence exclus du dispositif.

La loi de 2009 a atteint ses limites puisqu'aujourd'hui toutes les nouvelles demandes ne peuvent être prises en compte.

### **I-2-2 Des zones touristiques générant des effets pervers**

Au même titre que les PUCE, les zones touristiques génèrent elles aussi des distorsions liées à la fois à leur délimitation et à leur différenciation avec les PUCE notamment en matière de traitement social. Contrairement à la dénomination des communes touristiques au sens du code du tourisme, la définition des zones touristiques d'affluence exceptionnelle, comme d'une certaine manière des PUCE, ne résulte ni d'un cahier des charges précis et objectif, ni d'un dialogue territorial soutenu. Il en découle une très forte dispersion dans les définitions des zones touristiques, notamment dans les grandes villes, le problème ne se posant pratiquement pas dans les moyennes et petites villes, ni dans les villages.

Au 1er novembre 2014, on dénombre ainsi 640 communes et zones touristiques, dont la très grande majorité est située dans des communes de moins de 1 000 habitants. Environ 10 % des communes ont une population supérieure à 10 000 habitants. La ville de Bordeaux, avec plus de 200 000 habitants, est la seule commune majeure classée pour l'intégralité de son territoire communal. A l'inverse, on trouve Paris dans laquelle il existe 7 petites zones touristiques, pouvant aller d'une courte section de rue ne comprenant que quelques numéros, à la délimitation d'une seule rue dans des quartiers, tels que Montmartre ou le Marais.

Contrairement aux PUCE, dans lesquels on retrouve essentiellement des grandes enseignes, les zones touristiques, selon leur taille et leur définition, concernent quelques grandes enseignes (les mêmes que dans les PUCE) et de nombreux commerces plus traditionnels de proximité.

### **I-2-3 Des inégalités de traitement entre les salariés**

Le droit actuel engendre en outre des inégalités injustifiables entre les salariés qui travaillent le dimanche dans les commerces, des incohérences entre les secteurs d'activité ayant le droit d'ouvrir ou non et les ouvertures illégales à l'origine de nombreuses distorsions de concurrence.

Aujourd'hui, il existe trois régimes de contreparties différents pour salariés amenés à déroger au repos dominical dans les commerces.

Le premier régime se caractérise par l'absence d'obligation légale de contreparties dans les établissements bénéficiant d'une dérogation de droit au repos dominical, ou situés dans une commune ou zone touristique.

Le second régime consiste en une obligation légale de contreparties sociales dans les établissements bénéficiant de dérogations temporaires accordées par le préfet, comme dans les périmètres urbains de consommation exceptionnelle (PUCE), ou pour les dérogations au titre du préjudice au public ou de l'atteinte au fonctionnement normal de l'établissement : l'obtention des dérogations est subordonnée soit à la conclusion d'un accord collectif fixant librement des contreparties, soit à la décision unilatérale de l'employeur prise après réalisation d'un référendum sur le sujet. Dans ce dernier cas, la loi a fixé le niveau des contreparties, et les salariés bénéficient au minimum d'un doublement de la rémunération et d'un repos compensateur.

Dans le troisième mécanisme, qui correspond au régime des « cinq dimanches du maire », la loi fixe directement le niveau des contreparties : doublement de la rémunération et repos compensateur équivalent en temps.

La réglementation actuelle ainsi conduit à placer les salariés d'une même enseigne dans une situation différente selon le lieu d'exécution de leur contrat de travail, sauf si ces grandes enseignes ont d'elles-mêmes fait le choix de rétablir de la cohérence en traitant tous les salariés de manière identique.

### **Enjeux**

L'attente des consommateurs a évolué, concomitamment à un changement complet dans les formes de distribution, les systèmes de « drive » et la montée en puissance d'internet.

Les dernières enquêtes montrent que les Français sont favorables à l'ouverture des commerces le dimanche, au niveau national et encore plus en Île-de-France. Ces chiffres témoignent d'une forte évolution au cours des dernières années.

En effet, selon une étude de CSA de février 2013, 51 % des Français et 63 % des Franciliens déclarent avoir « le sentiment de courir toute la semaine ». Les Français sont 17 % à estimer « passer trop de temps dans les transports pendant la semaine », et ce chiffre monte à 40 % pour les Franciliens. Les Français conservent un rythme soutenu le samedi, effectuant les achats et les démarches qu'ils n'ont pas eu le temps de faire pendant la semaine. Ainsi, 42 % d'entre eux déclarent ne pas avoir beaucoup de temps libre le samedi (51 % pour les Franciliens).

En conséquence, 69 % des Français et 82 % des Franciliens sont favorables à l'ouverture des commerces le dimanche. De même, les Français sont 72 % et les Franciliens 85 % à être favorables à un assouplissement de la législation sur le sujet.

En outre, la présence de commerces dans les gares apparaît comme un service pour les voyageurs. Un sondage réalisé par l'IFOP (octobre 2013) montre que 77% des français sont favorables à l'ouverture des commerces situés en gare le dimanche.

Les dimanches pouvant être accordés par le maire constituent un véritable levier pour l'animation de leur commune et pour répondre aux attentes des consommateurs. Pour autant, ces « cinq dimanches » ne sont, non seulement pas aujourd'hui pas accordés par toutes les collectivités, et ne suffisent pas par ailleurs à couvrir toutes les périodes de forte consommation.

Les enjeux sont la réduction des distorsions entre les commerces et les salariés selon leur activité et leur lieu d'implantation, et la libération des énergies là où des gains économiques sont possibles pour les entreprises, les salariés et les territoires.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

La législation sur l'ouverture dominicale dans les commerces doit répondre aux enjeux du développement du territoire dans les zones disposant d'une attractivité économique et touristique. Elle doit réduire les distorsions entre les commerces, et améliorer la compensation pour les salariés. Cela permettra ainsi de clarifier et de rationaliser la législation existante, en la complétant en particulier s'agissant des gares et des zones touristiques à vocation internationale et à fort potentiel économique, et de sortir de l'insécurité juridique du cadre actuel, tout en permettant de libérer les énergies là où les gains économiques seront possibles pour les entreprises, les salariés et les territoires.

Cette adaptation de la loi nécessite d'une part, de donner des marges de décision aux acteurs locaux et à l'Etat, en s'appuyant sur le dialogue social et territorial et, d'autre part, de renforcer les droits des salariés concernés.

### **II-1 La simplification du droit**

La présente loi a pour objectif de contribuer d'une part à la simplification de la réglementation relative au travail dominical dans les commerces hors alimentaire et, d'autre part, de définir un niveau pertinent de dialogue social en développant la concertation territoriale (élus locaux, administrations, riverains, professionnels) et sociale et en réduisant les distorsions entre les commerces.

Le présent projet de loi instaure deux nouveaux dispositifs, les zones commerciales et les zones touristiques en lieu et place des PUCE et communes et zones touristiques actuelles, fondés sur une procédure de délimitation et un régime de contrepartie harmonisés.

Il permet de simplifier le droit applicable en posant le principe uniforme selon lequel, une fois la zone délimitée, les commerces non alimentaires de la zone, qu'elle soit touristique ou commerciale, pourront ouvrir de droit moyennant l'attribution de contreparties aux salariés et la garantie du volontariat. Ainsi, le régime des autorisations individuelles d'ouverture dominicale qui prévalait dans le cadre des PUCE disparaît dans les zones commerciales.

### **II-2 L'amélioration du niveau des contreparties et le renforcement du principe du volontariat**

Améliorer la compensation pour les salariés volontaires permettra d'assurer une harmonisation de traitement entre les salariés des commerces dérogeant au repos dominical quelle que soit la nature de la dérogation accordée, à l'exception de la dérogation de droit dont bénéficient les commerces alimentaires, en vertu de l'article L. 3132-13 du code du travail pour les commerces de détail à prédominance alimentaire, ou de l'article R. 3132-5 pour les commerces fabricant des produits alimentaires destinés à la consommation immédiate (boulangeries, boucheries, etc.).

Le dimanche n'étant pas considéré comme un jour ordinaire, le fait pour les salariés d'être amenés à travailler ce jour-là, dans des secteurs où cela n'est pas inhérent à l'activité, doit être assorti de garanties en termes de volontariat et de contreparties spécifiques attestant de cette contrainte particulière. Le rapport remis par J.-P. Bailly a relevé qu'il existe un réel consensus de l'ensemble des acteurs sur le fait qu'il est nécessaire d'accorder des contreparties aux salariés sur lesquels pèse cette contrainte, et sur le fait qu'il appartient au dialogue social de les définir.

Dans la réforme du dispositif actuel, le volontariat doit être la clé de voûte du système permettant aux commerces de déroger au repos dominical. Le respect du volontariat n'est aujourd'hui une obligation légale que dans le cadre des dérogations temporaires accordées par le préfet (PUCE et article L. 3132-20 du code du travail). Pourtant, s'il paraît logique que le volontariat ne soit pas un préalable obligatoire pour les activités dans lesquelles le travail du dimanche est une caractéristique intrinsèque

de l'emploi, et doit donc relever de l'organisation même des entreprises et par là-même de la négociation collective, il n'en est pas de même dans le secteur du commerce de détail non alimentaire.

Le projet de réforme renforce les droits des salariés concernés par le travail du dimanche en liant ouverture dominicale des commerces non alimentaires et contreparties des salariés et volontariat des salariés, quelle que soit la nature de la dérogation accordée : tout salarié amené à travailler le dimanche dans un commerce hors alimentaire doit désormais être en mesure de bénéficier de contreparties.

En outre, des garanties légales sont apportées aux salariés qui ne souhaitent pas travailler le dimanche : le principe du volontariat est assuré par l'établissement d'un écrit explicite ; l'inscription dans la loi du droit de refus du salarié rend illégale toute sanction ou mesure discriminatoire.

### **II- 3 Libérer les énergies, répondre au développement du tourisme international**

Avec quatre-vingt-trois millions de visiteurs par an, la France est la première destination touristique du monde. Le secteur se transforme rapidement sous les effets conjugués de l'émergence de nouvelles clientèles et d'une offre touristique internationale sans cesse élargie. En 2012, ce sont les clientèles d'Europe (69,3 millions de touristes, + 2,1 %) et d'Asie (4 millions de touristes, +9,9 %) qui ont porté la croissance des arrivées de touristes en France (+1,8 % toutes provenances confondues). Les pays pour lesquels l'évolution est la plus forte sont la Russie (+23,4 % avec 700 000 touristes), la Chine (+23,3 % avec 1,4 millions de touristes), le Brésil (+21,1 % avec 1,2 millions de touristes) et le Japon (+19,6 % avec 700 000 touristes). La France détient la première place mondiale pour les courts séjours, grâce notamment à la très grande notoriété de Paris et du parc d'attraction Disneyland Paris.

Le nombre de touristes à Paris est estimé à 29 millions en 2012. 43,2 % des nuitées hôtelières sont le fait de tourisme d'affaires. Le « shopping » est la troisième activité la plus pratiquée par les touristes après la visite des musées et monuments et la découverte de Paris.

Les grands magasins assurent la promotion des principales marques du luxe, et organisent l'accueil des touristes. Les grands magasins sont en effet des espaces commerciaux privilégiés où sont représentées les principales manufactures d'exception françaises (Vuitton, Hermès...), dans les secteurs de la mode, du parfum et de la beauté, mais aussi de l'équipement de la maison.

En province, les grands magasins attirent l'activité et l'animation commerciale des cœurs de ville : les motifs justifiant l'ouverture des grands magasins le dimanche sont l'activité touristique et la comparaison avec les amplitudes d'ouverture des magasins de capitales étrangères.

Le tourisme urbain de centre-ville, suscité par les ressources du patrimoine, draine une clientèle française, européenne et étrangère. Cette clientèle a un pouvoir d'achat et serait intéressée par l'ouverture des magasins le dimanche.

Depuis les années quatre-vingts dix, les pratiques d'ouverture des pays voisins vont vers un assouplissement de l'ouverture des commerces le dimanche. Ces différences entraînent souvent un décalage entre les habitudes des touristes internationaux et les pratiques françaises.

Dans des pays tels que la Suède, la République Tchèque, la Roumanie et l'Irlande, la liberté d'ouverture dominicale est totale. D'autres pays, à l'instar du Portugal ou de l'Italie, ont opté pour un mécanisme où les autorités locales sont chargées de réguler l'ouverture.

En Angleterre ou en Espagne, le critère retenu est celui de la superficie de l'établissement, les commerces de petite taille bénéficiant d'une dérogation permanente.

D'autres pays disposent d'un système fondé sur des dérogations ponctuelles. Ainsi, douze dimanches par an sont accordés aux Pays Bas, vingt au Danemark, neuf en Belgique (dont trois fixés par les municipalités). En Allemagne, la compétence est confiée aux Länder, est la moyenne d'ouverture est de quatre dimanches par an, mais de dix à Berlin.

Il semble donc nécessaire, afin de renforcer l'attractivité de la France et l'animation des centre-ville, de permettre une ouverture plus large des commerces, que ce soit dans les zones touristiques de rayonnement international, par une amplitude d'ouverture plus large des commerces, ou dans les cœurs de ville, par une augmentation du nombre des ouvertures ponctuelles.

**Il s'agit également de libérer le commerce.** En effet, l'ensemble du commerce regroupe en 2012 près de 775.000 entreprises, représente 11% de la valeur ajoutée totale et réalise un chiffre d'affaires de

1401 Md€ dont le commerce de détail (457 Md€) et le commerce et réparation automobile (160 Md€). Ce secteur emploie près de 3 millions de salariés en ETP, (dont 2 millions pour le commerce de détail et la réparation automobile) soit 22% des emplois du secteur marchand hors agriculture. A cet égard, il est important de préciser que c'est dans le commerce que l'on dénombre le plus d'entreprises sans salarié - plus de la moitié - et que 95% des entreprises comptent moins de 10 salariés. L'emploi non salarié est estimé en 2010 à 381 700 personnes.

### **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

Les dispositions relatives au repos dominical des salariés étant de nature législative, il est nécessaire de recourir à la voie législative pour adapter les règles. Le projet de réforme de l'ouverture dominicale dans les commerces s'appuie sur les propositions du rapport Bailly, à savoir donner des marges de décision aux acteurs locaux en s'appuyant sur un dialogue territorial et social, et renforcer les droits des salariés travaillant le dimanche dans ces commerces.

La réforme entend intégrer les évolutions récentes de la société française : l'évolution des villes, le développement de la mobilité et du tourisme, la mutation vers la société numérique, les attentes nouvelles des Français concernant leurs souhaits d'activité le dimanche.

La réforme est également fondée sur le dialogue social et le dialogue territorial. Elle vise à créer des conditions génératrices de croissance et d'emploi. Les mesures visent ainsi à créer des zones à fort potentiel économique, à réformer de manière profonde le dialogue territorial et social par la création des zones commerciales (ZC), zones touristiques (ZT), et zones touristiques internationales (ZTI) au sein desquelles l'ouverture le dimanche est structurelle et où les conditions sociales sont harmonisées, et, à étendre de 5 à 12 le nombre de dimanches « du maire ».

Les zones touristiques de rayonnement international pourront être créées par arrêté des ministres du travail, du tourisme et du commerce. Le travail sera possible dans ces zones de 21 heures à minuit et le dimanche.

L'ouverture le dimanche des établissements situés dans l'emprise des gares incluses dans les ZTI, ZT ou ZC ou ne relevant pas de ces zones sera possible. Si la gare est située dans une ZTI, ZT ou ZC, les commerces pourront alors ouvrir selon les modalités applicables dans chacune de ces zones. Si ce n'est pas le cas, un arrêté conjoint des ministres chargés des transports, du travail et du commerce pourra autoriser l'ouverture compte tenu de l'affluence exceptionnelle de passagers dans ces gares.

### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

#### **IV-1 Impact pour les consommateurs/particuliers**

Les consommateurs disposeront de davantage de disponibilité pour accéder à des commerces offrant une amplitude d'ouverture plus large.

#### **IV-2 Impacts pour les entreprises**

La possibilité d'ouvrir les commerces douze dimanches par an, telle que mise en place par l'article L. 3132-26 du projet, permettra à une majeure partie des commerces d'ouvrir le premier dimanche des soldes d'été et d'hiver, ainsi que trois dimanches en décembre. En sus de ces cinq dimanches d'ouverture, les sept dimanches supplémentaires créeront un dispositif souple pour de nombreux commerces souhaitant ouvrir pendant une partie de l'été ou de la saison touristique. Cette faculté pourra éviter une procédure complexe de classement à des communes de petite taille (par exemple, petites stations balnéaires ou de ski ayant un besoin d'animation et d'offre commerciale dominicale).

En outre, le projet supprime le régime d'autorisation individuelle de dérogation prévu dans le cadre des PUCÉ, allégeant ainsi une contrainte pour les entreprises dans les zones commerciales.

#### **IV-3 Impacts sur les administrations publiques**

#### **IV-3-1 Administrations centrales**

La réforme devrait générer une diminution du contentieux du fait de la mise en œuvre d'une régulation des ouvertures dominicales fondée sur un dialogue territorial et social plus nourri que l'existant, et d'une réglementation plus lisible et équitable.

#### **IV-3-2 Préfectures/ DIRECCTE**

Les administrations n'auront plus à instruire les demandes de dérogation individuelle dans les PUCE du fait de la suppression de ce régime d'autorisation dans les ZC.

La baisse du nombre de contentieux devrait entraîner des économies pour l'Etat (baisse du nombre de mémoires en défense à produire, baisse des charges de l'Etat : frais irrépétibles en application de l'article L. 761-1 du code de justice administrative, dépens...).

Enfin, les mesures transitoires avant le basculement automatique lors de l'entrée en vigueur de la loi des zones existantes dans le nouveau dispositif sont de nature à limiter le flux des demandes de délimitation de nouvelles zones.

#### **IV-3-3 Collectivités locales**

Pour les collectivités locales, le développement du tourisme contribue au développement économique territorial. La création de ZT et ZTI qui nécessite d'avoir une offre commerciale coordonnée et adaptée aux besoins des touristes constitue un élément d'attractivité des villes, d'animation des centres villes et des quartiers.

La loi met prévoit de nouveaux acteurs dans le processus d'instruction. En effet, le projet de loi instaure une nouvelle répartition des compétences entre le maire et le président de l'EPCI. Cette compétence est actuellement exercée par le maire seul alors que demain le président de l'EPCI aura également ce pouvoir d'initiative car la réforme suppose d'avoir une gestion intercommunale, une vision globale.

Cependant, cette nouveauté est neutre pour les collectivités territoriales puisqu'avant la réforme cette compétence était déjà exercée par le maire.

### **IV-4 Impact sur l'ordre juridique interne/communautaire et international**

#### **IV-4-1 L'ordre juridique interne**

Le projet de loi n'a ni pour objet, ni pour effet de valider des situations illégales au moment où elles ont été constatées. En conséquence, les jugements rendus et les sanctions prononcées pour des ouvertures illégalement constatées antérieures à la promulgation du projet de loi ne sont pas remis en question.

La loi présente loi prévoit la sécurisation des anciennes zones existantes : les PUCE et les communes et zones touristiques créées avant l'entrée en vigueur de la loi deviennent des ZC et ZT à compter de l'entrée son entrée en vigueur.



#### **IV-4-2 L'ordre juridique communautaire et international**

Ces mesures, garantissant dans la mesure du possible un traitement équitable des salariés travaillant le dimanche, sont de nature à répondre aux attentes du comité des experts sur l'application des conventions et recommandations de l'Organisation Internationale du Travail (OIT).

#### **IV-5 Impacts en matière d'égalité entre les femmes et les hommes**

L'ouverture dominicale avec l'augmentation du quota de dimanches par la création de « dimanches du commerçant » à rajouter aux « dimanches du maire », ainsi que le développement du travail en soirée au-delà de 21 heures dans certaines zones caractérisées par une fréquentation touristique nocturne exceptionnelle, auront un effet sur l'égalité entre les femmes et les hommes.

La répartition entre femmes et hommes n'est pas la même selon si qu'on analyse le travail de nuit, où les femmes sont moins nombreuses, ou le travail du dimanche, où femmes et hommes sont répartis assez équitablement. Concernant le travail de nuit, la DARES estime que 10,3% des hommes contre 4,1% des femmes travaillaient habituellement la nuit en 2005. En 2012, 15,4 % des salariés (21,5 % des hommes et 9,3 % des femmes), soit 3,5 millions de personnes, travaillent la nuit, habituellement ou occasionnellement. C'est un million de salariés de plus qu'en 1991, l'augmentation étant particulièrement forte pour les femmes. Sur le travail du dimanche, la DARES estimait en 2005 que 12,6% de femmes contre 11,2% d'hommes travaillaient habituellement le dimanche.

Il est important de préciser toutefois que les données dont on dispose aujourd'hui de la DARES définissent le travail de nuit dans la tranche horaire de 0h à 5h du matin. On peut donc supposer que la proportion de femmes travaillant entre 21h et minuit est plus importante, que la composition sexuée du travail de nuit de la DARES. Cet argument peut s'étayer par l'ouverture de certains supermarchés ou de la restauration nocturne dans cette tranche horaire de 21h à minuit, où on constate par ailleurs l'accessibilité des transports en commun.

En termes d'effet sur l'égalité entre les femmes et les hommes, cette mesure va sans doute avoir un impact négatif en termes d'articulation des temps de vie, et notamment dès qu'on a une personne à charge, que ce soit un ascendant ou un descendant. Les modes de garde en horaire décalé sont aujourd'hui très rares, et font souvent reposer la responsabilité de la garde sur un autre membre de la famille ou du cercle intime du parent travailleur. Cette mesure a donc un impact sur les femmes comme sur les hommes, mais possèdera en principe plus d'effet sur les femmes qui ont habituellement la responsabilité de la garde des personnes à charge. Cette considération s'écarte de la discussion autour de l'accès des femmes au travail de nuit, pour lesquelles la France s'est mise enfin en conformité en 2001, avec l'autorisation du travail de nuit des femmes dans l'industrie, alors que la directive européenne datait de 1976.

Ces deux mesures auront toutefois un impact positif en termes de pouvoir d'achat, puisque des compensations financières seront adossées au travail en horaire décalé. Des statistiques sexuées peuvent être citées à ce sujet : 7,8% des hommes contre 5,5% des femmes déclaraient en 2005 travailler tous les jours au-delà de l'horaire prévu sans qu'il y ait de compensation en salaire ou en repos. 24,6% de femmes contre 23,8% d'hommes déclaraient le faire parfois.

On peut confronter ces chiffres des dépassements d'horaires sans compensation à ceux de la pauvreté féminine. En effet, le taux de pauvreté des femmes de moins de 65 ans, en 2011, excède de 1,3 point celui des hommes. Cet écart se creuse pour les 18-29 ans (avec 21 % pour les femmes et 17,7 % pour les hommes) et pour les 75 ans et plus (12,5 % pour les femmes et 8,5 % pour les hommes). Une famille monoparentale sur trois est sous le seuil de pauvreté et parmi celles-ci les mères inactives sont encore plus souvent concernées : 68 % d'entre elles sont pauvres. Par ailleurs, 57 % des bénéficiaires du RSA sont des femmes. Parmi les bénéficiaires du RSA socle non majoré, les cheffes de famille monoparentale étaient 265 506 en 2012, pour les 291 482 familles monoparentales allocataires, chiffre qui correspond à 20% des bénéficiaires pour l'année 2012. Sachant donc que la paupérisation est majoritairement féminine, ces mesures peuvent avoir un effet bénéfique en termes de lutte contre la pauvreté féminine, dès lors que les conditions nécessaires à l'accès à ces opportunités de travail existent.

#### **IV-6 Impacts en Outre-mer**

Ces dispositions concernent l'ensemble du territoire national, y compris l'Outre-mer.

#### **V- MODALITES D'APPLICATION**

##### **V-1 Dans le temps**

Les dispositions du projet de loi sont d'application immédiate à l'exception de deux mesures. L'obligation de contreparties et de la garantie du volontariat dans les communes et zones touristiques délimitées avant l'entrée en vigueur de la loi ne s'appliqueront qu'à compter du premier jour du mois du trente-sixième mois suivant celui de la publication du présent projet de loi.

Par ailleurs, les dispositions relatives aux « dimanches du maire » entreront en vigueur à compter du 1er janvier de l'année suivant celle la publication du présent projet de loi.

##### **V-2 Dans l'espace**

Ces dispositions législatives seront applicables en France métropolitaine, à l'exception des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, et à l'Outre-mer.

#### **VI- Présentation des consultations menées**

Deux réunions de concertation ont été organisées avec les organisations professionnelles représentatives du commerce le 23 octobre 2014 au ministère chargé de l'économie. La Commission nationale de la négociation collective est également consultée.

La Consultation nationale d'évaluation des normes sera également consultée.

#### **VII- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

Il est laissé au Parlement la possibilité de prévoir un rapport d'évaluation de l'application.

--

**CHAPITRE II – DROIT DU TRAVAIL**

**Section 1 – Justice prud’homale**  
*Articles 142 et 143*

**Section 2– Dispositions diverses**  
*Article 144 : Délit d'entrave*



## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État des lieux**

1° L'obligation d'une visite médicale pour toute embauche ne peut être remplie par les centres de santé au travail.

Les données 2013 de l'ACOSS pour le régime général font état de 22 millions de déclarations d'embauches dont près de 15 millions de CDD de moins d'un mois.

Selon le CISME qui fédère les centres de santé au travail interentreprises, la capacité annuelle de réalisation de visites médicales se situe autour de 2 100 actes par équivalent temps plein, rapporté au nombre de médecins du travail ce sont 9 647 400 actes qui sont réalisés par an par l'ensemble des médecins des SSTI. Puisque 30% de ces actes représentent les visites médicales d'embauche, cela revient à moins de 3 millions de visites médicales d'embauche réalisées donc un pourcentage d'environ 15% de visites réalisées.

Quant aux visites périodiques annuelles ou biennales elles sont très chronophages et représentent 50% du temps des visites médicales. Malgré la loi du 20 juillet 2011 qui en a espacé la périodicité et instauré des modulations, peu mobilisées, elles sont souvent perçues comme un frein au redéploiement des actions du médecin du travail vers des visites médicales « à forte valeur ajoutée » en termes de suivi individuel de l'état de santé des salariés et de prévention, et vers des actions en milieu de travail.

Les prévisions démographiques ne sont pas favorables au maintien du système actuel. A l'horizon 2015, on ne devrait plus compter qu'environ 3 200 médecins du travail en poste, à temps partiel pour 54 % d'entre eux. Ceci s'explique par la faiblesse du nombre de postes ouverts à l'internat (200 par an en moyenne entre 213 et 2017 sur 8000 internes au total par an), du défaut d'attractivité de la spécialité (59 postes non attribués en 2014 sur 177 offerts soit 1/3, la médecine du travail figurant au dernier rang des choix préférentiels des étudiants) et de l'âge médian de la profession de 56 ans (projections DRESS -2009).

La réalisation de la visite médicale, notamment d'embauche, est un élément de l'obligation de sécurité de résultat de l'employeur. Cependant, l'effectivité de cette visite médicale, pour laquelle les employeurs cotisent, n'est pas assurée du fait de l'impossibilité matérielle pour les services de santé au travail de l'organiser dans les délais impartis par la loi. Les employeurs sont donc dans une situation d'insécurité juridique, leur responsabilité civile voire pénale peut être engagée et, de fait, la Cour de cassation sanctionne lourdement le non-respect de l'obligation de sécurité.

2° La frontière entre aptitude et inaptitude n'est pas toujours très claire.

Les médecins du travail délivrent parallèlement aux avis d'aptitude et d'inaptitude des avis d'aptitude « avec réserves ». Il existe une grande disparité dans la rédaction de ces avis qui suscitent souvent des difficultés d'interprétation.

Ces avis sont parfois assortis de telles restrictions qu'ils constituent quasiment une inaptitude. Cependant, comme le rappelle la jurisprudence de la Cour de Cassation, l'avis d'aptitude avec réserves ne peut être assimilé à un avis d'inaptitude.

L'employeur ne dispose d'aucune marge de manœuvre : il doit appliquer les préconisations du médecin du travail à la lettre et aucune interprétation ou « requalification » de l'avis n'est possible. En cas de doute ou s'il lui est impossible de respecter les recommandations ou réserves formulées par le médecin du travail, l'employeur peut le saisir afin de solliciter un nouvel avis.

L'employeur peut également contester l'avis d'aptitude devant l'inspecteur du travail qui se prononcera après avoir recueilli l'avis du médecin du travail.

Tant que l'avis mentionne l'« aptitude », aucun licenciement ne peut être envisagé même si l'employeur est dans l'incapacité de suivre les recommandations et propositions du médecin du travail.

Cette pratique place le salarié et l'employeur dans une situation d'insécurité. D'une part, le salarié ne peut se reconstruire au travail et éventuellement envisager une reconversion professionnelle. D'autre part, l'employeur ne peut remplacer son salarié au risque d'être poursuivi pour discrimination liée à l'état de santé du salarié.

### **Enjeux**

1° Mieux sécuriser les employeurs et adapter la législation aux besoins des salariés, aux contraintes de l'organisation de la médecine du travail et des entreprises.

2° Clarifier les notions d'aptitude et d'inaptitude médicales afin de sécuriser les employeurs et assurer au salarié un parcours professionnel adapté à ses possibilités.

### **II- Description des objectifs poursuivis**

1° Redéployer une partie de l'activité médicale vers l'action en entreprise et réserver le temps médical à des situations particulières.

2° Clarifier les notions d'aptitude et d'inaptitude professionnelles.

### **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

#### **Le choix de la voie législative**

Articles législatifs à créer, modifier ou compléter.

#### **Caractéristiques du dispositif retenu**

1° Le temps médical vient obérer le temps qui devrait être consacré au conseil et l'action en milieu du travail au détriment de la collectivité des travailleurs et des entreprises. Afin de permettre aux médecins du travail de bénéficier du « temps entreprise » nécessaire, certaines visites médicales pourraient être confiées à d'autres professionnels.

Le temps médical privilégierait les salariés soumis à une surveillance particulière : surveillance médicale renforcée, visites de reprises et de préreprise par exemple. Les visites à la demande du salarié ou de l'employeur doivent également être maintenues.

2° Harmonisation des pratiques des médecins du travail, assurance pour le salarié d'un parcours professionnel approprié à ses possibilités et sécurisation de l'employeur dans sa recherche d'une solution adaptée.

La proposition s'inscrit dans des travaux en cours :

- Le ministre du travail a souhaité mettre en place une mission centrée sur la notion d'aptitude et les enjeux qui s'y attachent pour les salariés et les employeurs d'une part, les médecins du travail d'autre part et pour le système français de protection de la santé au travail, enfin.
- De même le projet de loi relatif à la santé, contient une disposition visant à renforcer les services de santé au travail. Il est en particulier prévu de permettre aux collaborateurs médecins de remplir, dans des conditions fixées par décret, sous l'autorité d'un médecin du travail tuteur, les fonctions de médecin du travail, y compris les décisions qui relèvent de la seule prérogative des médecins du travail et qui sont relatives à l'aptitude médicale des salariés à leurs postes de travail.

### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

**Toutes les entreprises ayant des salariés sont concernées :**

1 184 383 entreprises (*INSEE, sirene, REE, 2012*)

**Volumétrie annuelle :**

- 25 à 30 % des DPAE annuelles (22 000 000) pour visites médicales d'embauche
- Plus d'un million d'avis d'aptitude comportant des restrictions d'aptitude ou des aménagements de poste (respectivement 950 000 et 240 000) (rapport Gosselin).

**Sans impact pour les finances publiques**, le coût de la médecine du travail reposant toujours sur les employeurs.

**V- Présentation des consultations menées**

La mission sur la notion d'aptitude confiée à un parlementaire, un médecin du travail et un dirigeant d'entreprise a été présentée aux partenaires sociaux.

**VI- Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention**

Des propositions issues de la mission sur la notion d'aptitude seront reprises dans l'ordonnance dans les suites de la présente habilitation. Elles seront également présentées aux partenaires sociaux.

Le suivi de la mise en œuvre se fera notamment au travers du rapport annuel réalisé par l'employeur ou le président du service de santé interentreprises, relatif à l'organisation au fonctionnement et à la gestion financière du service. Ce rapport est transmis à la DIRECCTE chargée du contrôle du service.



## **I- Diagnostic / État des lieux / Justification de l'intervention**

### **État des lieux**

Le régime des impatriés vise à faciliter le recrutement de cadres étrangers à fort potentiel par les entreprises françaises en exonérant notamment la prime d'impatriation, pour un montant forfaitaire évalué à 30% de la rémunération, ainsi que le surcroît de rémunération liée à l'impatriation elle-même. Les personnes impatriées bénéficient en outre d'une exonération temporaire d'ISF des biens situés hors de France.

Codifié sous l'article 155B du Code général des impôts, le régime des impatriés peut bénéficier aux salariés et dirigeants qui n'ont pas résidé en France durant les cinq années précédant leur recrutement par une entreprise établie en France.

En 2013, 11 070 personnes ont bénéficié de ce régime fiscal.

### Évolution du nombre de bénéficiaires et du coût du régime des impatriés

ANNÉE	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	VARIATION PERIODE
<b>Bénéficiaires</b>	7 350	7 270	8 430	8 600	9 070	9 840	11 070	51%
<b>Coût (M€)</b>	40	50	70	80	110	115	135	238%
<b>Gain moyen annuel (€) par bénéficiaire</b>	5 442	6 878	8 304	9 302	12 128	11 687	12 195	124%

Source : Documents budgétaires, DLF, 2014.

### **Enjeux**

La présence de cadres dirigeants ou de spécialistes étrangers est déterminante pour l'attractivité du territoire. Elle permet aux entreprises internationalisées de bénéficier des compétences de haut niveau nécessaires à leur activité et conformes à leur culture. Ensuite, elle constitue facteur clé en matière de localisation des quartiers généraux d'entreprise.

La localisation des quartiers généraux d'entreprise est elle-même un enjeu stratégique en raison des effets économiques induits par leur présence sur un territoire.

Les retombées économiques liées à la présence de ces quartiers généraux sont multiples. D'abord, ces retombées concernent les emplois créés et leurs effets induits. En 2010, l'INSEE recensait 119 400 équivalents temps pleins dans les quartiers généraux. La présence de ce capital humain est bénéfique en raison des compétences des personnes concernées, mais aussi en raison des effets induits de distribution de revenus profitables pour la consommation et les recettes fiscales associées, et ce compte-tenu du niveau de rémunération, supérieur à la moyenne, dont bénéficient les impatriés.

Ensuite, autour du quartier général se développe un écosystème créateur de valeur appelé « *corporate complex* ». La présence des quartiers généraux nourrit des secteurs à haute valeur ajoutée (banquier-conseils, cabinets d'avocats ou de fiscalistes, conseils en communication, cabinets de recrutement en cadres dirigeants...). L'effet de levier serait de l'ordre de 15 à 20 (chaque « *top manager* » dans un quartier général fait travailler 15 à 20 consultants externes de haut niveau). Les QG favorisent la co-localisation d'autres centres de décision avec la concentration des prestataires qui se rapprochent de leurs principaux donneurs d'ordre. La présence des centres de décision favorise aussi, par effet d'entraînement, la co-localisation d'autres activités du groupe (marketing, R&D...).

En outre, la présence de hauts dirigeants et de quartiers généraux d'entreprises internationales est également essentielle en matière de décisions d'investissement. Ces dernières sont en effet prises par les équipes dirigeantes des entreprises sur la base des informations dont elles disposent. Il apparaît dans tous les cas qu'une équipe dirigeante implantée en France possède une vision plus fine du pays et moins biaisée par les préjugés que si elle était située à l'étranger. Elle est alors davantage susceptible d'être favorable à une décision d'investissement sur le territoire français. De plus, la présence de décideurs de grands groupes dans notre pays est certainement la meilleure assurance qu'une image juste de notre pays circule à l'intérieur de ces groupes.

Or les considérations d'optimisation fiscale entrent en ligne de compte dans les choix de localisation des quartiers généraux. La fiscalité est ainsi un des leviers sur lesquels il est possible d'agir pour attirer les « talents » étrangers et par conséquent, les quartiers généraux d'entreprise. Différents classements en matière d'attractivité et de compétitivité reposant sur des enquêtes d'opinion témoignent d'une perception souvent négative de la fiscalité française aux yeux des dirigeants étrangers, dissuadant ces derniers de venir s'installer en France.

C'est dans le but de remédier à cette image et de renforcer son attractivité, que la France s'est dotée du régime fiscal des impatriés. Cependant, celui-ci fixe des restrictions importantes qu'il serait utile d'assouplir afin d'en améliorer l'attractivité.

## **II- Description des objectifs poursuivis**

Actuellement, ce régime fiscal n'est pas maintenu dans le cas où l'impatrié change d'employeur ou d'entreprise, y compris dans le cadre d'une mobilité intragroupe.

La perte de ce régime d'exonération, dans cette hypothèse, constitue un frein à la valorisation des compétences des impatriés au sein d'un groupe et aux possibilités de promotion de ces derniers.

En effet, sur une période qui peut aller jusqu'à cinq ans, il est très probable que l'impatrié puisse se voir proposer une promotion au sein du groupe qui l'emploie. Une telle évolution de carrière est conforme au fonctionnement standard d'une société multinationale. Il convient donc de rendre possible le maintien du régime dans le cas d'un changement de fonctions, comme une promotion de carrière, réalisé au sein du groupe.

Afin d'être aussi attractif que les dispositifs de nos voisins et concurrents étrangers qui se sont également dotés de régimes fiscaux de faveur à destination des impatriés, le régime français doit permettre la mobilité en entreprise et intragroupe qui constitue le prolongement de carrière habituel du manager de haut niveau au sein d'une société multinationale.

La mesure consistant à maintenir le bénéfice du régime en cas de changement de fonctions au sein d'une entreprise ou d'un groupe a donc pour objectif d'envoyer un signal positif aux cadres étrangers pour les encourager à venir s'installer en France et de faciliter l'implantation des quartiers généraux d'entreprises internationales.

**Analyse comparative de la fiscalité des entreprises, salariés « clefs » des quartiers généraux et impatriés dans 4 pays européens**

(Source : direction générale du Trésor)

	<b>Allemagne</b>	<b>Belgique</b>	<b>Luxembourg</b>	<b>Irlande</b>
<b>Fiscalité des impatriés</b>	Aucun régime particulier	Régime datant du 08/08/1983, sans limite théorique de temps.	Circulaire de 2010 mise à jour du 27 janvier 2014 : un salarié hautement qualifié peut sans limite de durée bénéficier d'une exonération d'impôt (partielle ou totale) des dépenses en nature ou en espèces directement liées à son expatriation.	<i>Special Assignee relief programme (SARP)</i> ; depuis 2012, s'applique aux nouveaux arrivants et aux irlandais revenant dans leur pays. Il permet d'exclure de l'IR un montant de 30% de son revenu imposable compris entre 75 000€ et 500 000€ pendant 5 ans. La « <i>Foreign Earnings Deduction</i> » : plafonnée à 35 000€, s'applique depuis 2012 aux salariés qui bien que résidents en Irlande exercent leurs fonctions pendant au moins 60 jours par an dans un pays BRICS. Impatriés : le régime du « <i>remittance basis</i> » limite d'imposition aux revenus de source irlandaise pour les contribuables considérés non-résidents non-domiciliés à partir du moment où ces derniers ne rapatrient pas leurs revenus de source étrangère.

### **III- Options possibles et nécessité de légiférer**

#### **Le choix de la voie législative**

Le dispositif relève du domaine de la loi en vertu des dispositions de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui prévoit que la loi fixe les règles concernant « l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ».

#### **Caractéristiques du dispositif retenu**

Le I.-1 de l'article 155 B du code général des impôts définissant le champ d'application de la réduction de l'impôt sur le revenu pour les impatriés est modifié afin de permettre le maintien du bénéfice de ce régime fiscal aux salariés impatriés changeant de fonctions au sein d'une entreprise ou d'un groupe d'entreprises établis en France. Cette extension permettra à plusieurs entités juridiquement distinctes d'un même groupe de bénéficier des compétences pour lesquelles le salarié impatrié a été spécifiquement recruté.

### **IV- Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées**

- *pour l'économie* : le territoire national sera plus attractif pour les cadres de haut niveau, dont la présence incitera au maintien et à l'implantation des quartiers généraux d'entreprises internationalisées. En soi, la présence d'un quartier général et son activité constituent un bénéfice pour l'économie nationale. En outre, la présence sur le territoire nationale des décideurs étrangers contribue probablement à orienter favorablement les décisions d'investissement prises au sein de ces entités.
- *pour les entreprises* : les entreprises internationalisées pourront recruter plus facilement les talents nécessaires à leur activité ;
- *pour les particuliers* : l'internationalisation du recrutement des entreprises sera facilitée et les étrangers pourront bénéficier d'une incitation à développer leur carrière en France

--

**Section 3 – Le dialogue social au sein de l'entreprise**  
*Articles 147 à 151*

**Section 4 – Simplifications pour les entreprises**  
*Articles 152 à 154*

**Section 5 – Lutte contre la prestation de service internationale illégale**  
*Articles 155 à 157*

**Section 6 – Modification de la loi sécurisation de l’emploi dont l’ordre des licenciements**  
*Articles 158 à 162*



**Titre IV – ORDONNANCES**  
*Article 163*