

N° 209

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 11 février 2009

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur la proposition de loi, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, de **simplification** et de **clarification du droit** et d'**allègement des procédures**,*

Par M. Bernard SAUGEY,

Sénateur

Tome I : Rapport

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Jacques Hyst, *président* ; M. Nicolas Alfonsi, Mme Nicole Borvo Cohen-Seat, MM. Patrice Gélard, Jean-René Lecerf, Jean-Claude Peyronnet, Jean-Pierre Sueur, Mme Catherine Troendle, M. François Zocchetto, *vice-présidents* ; MM. Laurent Bêteille, Christian Cointat, Charles Gautier, Jacques Mahéas, *secrétaires* ; M. Alain Anziani, Mmes Éliane Assassi, Nicole Bonnefoy, Alima Boumediene-Thiery, MM. Elie Brun, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Jean-Patrick Courtois, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, M. Yves Détraigne, Mme Anne-Marie Escoffier, MM. Pierre Fauchon, Louis-Constant Fleming, Gaston Flosse, Christophe-André Frassa, Bernard Frimat, René Garrec, Jean-Claude Gaudin, Mmes Jacqueline Gourault, Virginie Klès, MM. Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Mme Josiane Mathon-Poinat, MM. Jacques Mézard, Jean-Pierre Michel, François Pillet, Hugues Portelli, Roland Povinelli, Bernard Saugey, Simon Sutour, Richard Tuheiaiva, Alex Türk, Jean-Pierre Vial, Jean-Paul Virapoullé, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1085, 1145 et T.A. 190

Sénat : 34 et 210 (2008-2009)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS.....	11
EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	15
I. A LA RECHERCHE DE LA LOI LIMPIDE, PRÉCISE ET CONCISE : UNE QUÊTE INACHEVÉE	16
II. LES DISPOSITIONS VOTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : DES SIMPLIFICATIONS AUX IMPLICATIONS DIVERSES	18
A. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES DISPOSITIONS EXAMINÉES PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS : DE L'HARMONISATION À LA NOVATION LÉGISLATIVE.....	18
1. <i>Des mesures de simplification en faveur des citoyens et des usagers des administrations</i>	<i>19</i>
2. <i>Des mesures de simplification des règles applicables aux collectivités territoriales et aux services publics</i>	<i>21</i>
a) <i>Des modifications au régime des collectivités locales et la sécurisation de leur environnement juridique.....</i>	<i>21</i>
b) <i>La facilitation de l'action des services de l'Etat.....</i>	<i>22</i>
c) <i>La prise en compte de la diffusion des nouvelles technologies.....</i>	<i>23</i>
3. <i>Des modifications conséquentes en matière pénale</i>	<i>23</i>
4. <i>De nouvelles habilitations législatives</i>	<i>25</i>
5. <i>La ratification d'un train d'ordonnances</i>	<i>25</i>
6. <i>La suppression de nombreux rapports au Parlement.....</i>	<i>26</i>
B. LES ARTICLES DÉLÉGUÉS AUX AUTRES COMMISSIONS.....	26
1. <i>Des simplifications diverses</i>	<i>26</i>
2. <i>D'autres habilitations législatives.....</i>	<i>27</i>
III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS : ADHÉRER À LA DÉMARCHE INITIÉE PAR LES DÉPUTÉS EN EN CONSOLIDANT LES OBJECTIFS	28
1. <i>Poursuivre la simplification en faveur des citoyens et des usagers des administrations et en renforcer l'effectivité</i>	<i>28</i>
2. <i>Compléter les simplifications opérées au bénéfice des entreprises et des professionnels</i>	<i>29</i>
3. <i>Renforcer la souplesse et la sécurité juridique des règles applicables aux collectivités territoriales et aux services publics</i>	<i>30</i>
4. <i>Mieux sérier les dispositions de clarification du droit en matière pénale.....</i>	<i>31</i>
5. <i>Distinguer et préciser les ratifications d'ordonnances</i>	<i>32</i>
EXAMEN DES ARTICLES.....	35
CHAPITRE PREMIER MESURES DE SIMPLIFICATION EN FAVEUR DES CITOYENS ET DES USAGERS DES ADMINISTRATIONS.....	35
• Article premier (art. L. 30 du code électoral) Extension de la faculté de s'inscrire sur les listes électorales en dehors des périodes de révision	35
• Article 2 (art. 530-1 du code de procédure pénale) Restitution automatique de la consignation en cas de succès de la contestation d'une amende.....	40
• Article 3 (art. 80 du code civil) Déclaration des décès survenus dans les établissements de santé et les établissements sociaux et médico-sociaux qui accueillent des personnes âgées	43
• Article 3 bis (art. 804 du code civil) Modalités de la renonciation à une succession	44
• Article 4 (art. 815-5-1 nouveau du code civil) Aliénation d'un biens indivis.....	47

• <i>Article 5</i> (art. 9, 10-1, 18-2, 21, 22, 25 et 29-6 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété) Clarification du régime de la copropriété	53
• <i>Article 6</i> (art. 35 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété) Assouplissement des conditions de surélévation des immeubles soumis au régime de la copropriété	58
• <i>Article 6 bis (nouveau)</i> (art. L. 111-3 du code de l'urbanisme) Reconstruction de bâtiments détruits en surdensité	61
• <i>Article 7</i> (art. 386, 515-3, 524, 585, 589-2, 743, 758, 767, 778, 832-2, 861, 898, 1108-2, 1235, 1320, 1322, 1323, 1325, 1326, 1328, 1377, 1398, 1477, 1570, 1572, 1582, 1589-2, 1606, 1653, 1655, 1659, 1662, 1664, 1668, 1671, 1672, 1714, 1743, 1779, 1801, 1819, 1827, 1828, 1829, 1839, 1861, 1874, 1875, 1879, 1886, 1894, 1895, 1906, 1919, 1939, 1953, 1964, 1982, 1985, 2003, 2004, 2373, 2387, 2388, 2392, 2521, paragraphe 3 de la section 1 du chapitre VI du titre III du livre III, section première du chapitre III du titre VIII du livre III, chapitre II du sous-titre III du titre II du livre IV, section 4 du chapitre IV du titre VIII du livre III du code civil, art. 38 de la loi du 1 ^{er} juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle) Actualisation de la terminologie du code civil	62
• <i>Article 7 bis (nouveau)</i> (art. L. 111-12 du code de la construction et de l'habitation, art. 1 ^{er} de la loi du 24 décembre 1897 relative au recouvrement des frais dus aux notaires, avoués et huissiers) Coordination avec la réforme des règles de prescription en matière civile	65
• <i>Article 8</i> (art. 26, 26-1, 26-3 et 33-1 du code civil) Réception et enregistrement des déclarations de nationalité française	65
• <i>Article 9</i> (art. 412 et 511 du code civil, art. L. 211-5, L. 213-3-1 nouveau, L. 221-3 et L. 221-9, L. 312-6-1 nouveau du code de l'organisation judiciaire, art. L. 473 et L. 476 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre) Transfert au juge aux affaires familiales de la tutelle des mineurs et transfert à la cour d'appel des appels contre les décisions des juges d'instance en matière de protection juridique des majeurs	71
• <i>Article 9 bis (nouveau)</i> (art. L. 213-3, L. 213-4, L. 532-15-2 nouveau, L. 552-8-1 nouveau et L. 562-24-1 du code de l'organisation judiciaire, art. 228 et 267-1 du code civil) Extension des compétences du juge aux affaires familiales – Simplification des règles de partage des intérêts patrimoniaux des époux après le prononcé du divorce	76
• <i>Article 10</i> Simplification des procédures de délivrance du permis de chasser et des autorisations de chasser accompagné	80
• <i>Article 11</i> (art. L. 211-13 nouveau du code de l'organisation judiciaire) Désignation dans chaque cour d'appel d'un tribunal de grande instance spécialisé en matière d'adoption internationale	81
• <i>Article 12</i> (Art. L. 79, L. 80 et L. 104-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre) Regroupement des tribunaux des pensions	84
• <i>Article 13</i> (art. 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986) Suppression de la consultation de la commission de réforme des fonctions publiques territoriale et hospitalière en cas d'admission par l'administration de l'imputabilité au service	85
• <i>Article 14</i> Simplification des mesures de recouvrement des impositions	86
• <i>Article 14 bis (nouveau)</i> (art. 47-1 nouveau et 86 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution) Déclenchement d'office du solde bancaire insaisissable	86
• <i>Article 14 ter (nouveau)</i> (art. L. 111-1 du code de la consommation) Charge de la preuve de l'obligation d'information du professionnel	89
CHAPITRE II MESURES DE SIMPLIFICATION EN FAVEUR DES ENTREPRISES ET DES PROFESSIONNELS	90
• <i>Article 15</i> Dématérialisation des bulletins de paie	90

• Article 15 bis Suppression de l'obligation de transmission à l'inspection du travail du rapport économique et financier annuel des entreprises de plus de 50 salariés	90
• Article 16 Insaisissabilité de la majoration spéciale pour tierce personne	90
• Article 17 (art. 15-1 nouveau de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution) Déclenchement d'office du solde bancaire insaisissable	90
• Article 17 bis (nouveau) (art. L. 225-8, L. 225-235, L. 226-10-1 et L. 229-3 du code de commerce) Missions et incompatibilités des commissaires aux comptes Contrôle de la légalité de la fusion conduisant à la création d'une société européenne	91
• Article 18 Création d'un guichet unique pour l'accès aux informations sur les réseaux d'énergie	93
• Article 18 bis Habilitation législative pour clarifier le régime du transport par canalisations de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques	93
• Article 19 Simplification de certaines déclarations de salaire pour les employeurs agricoles ainsi que des procédures de versement d'aides aux exploitants agricoles et suppression des comités départementaux des prestations sociales agricoles	93
• Article 20 Suppression de la disposition autorisant les médecins et sages-femmes étrangers ayant commencé à pratiquer avant 1945 à exercer leur activité	93
• Article 21 Extension du dispositif de reconnaissance du titre d'ostéopathe ou de chiropracteur	93
• Article 22 Simplification de la définition du « salon professionnel »	93
• Article 23 Modification rédactionnelle dans le code du travail	94
• Article 24 (art. L. 215-12, L. 215-13, L. 215-14, L. 215-14-1, L. 215-16 et L. 215-17 du code de la consommation) Désignation d'experts par le procureur de la République en matière de droit de la consommation	94
• Article 25 Suppression de la délivrance d'un double agrément pour l'exercice de la profession de commissionnaire en douane	96
• Article 26 Modernisation de la procédure de conciliation et d'expertise douanière	96
• Article 27 Allègements de procédures en matière agricole	97
• Article 28 Simplification de la procédure de modification des autorisations de mise sur le marché des médicaments vétérinaires	97
• Article 28 bis Habilitation législative pour modifier par ordonnance les textes législatifs relatifs aux missions exercées initialement par la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique	97
• Article 28 ter Habilitation législative pour réformer le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales	97
• Article 28 quater Habilitation législative pour codifier les dispositions relatives à la pêche maritime et mettre à jour le code rural et le code forestier	100
• Article 28 quinquies Règles relatives au déplacement d'un débit de tabac sur le territoire d'une même commune	100
CHAPITRE III MESURES DE SIMPLIFICATION DES RÈGLES APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET AUX SERVICES PUBLICS	102
• Article 29 Suppression de rapports au Parlement	102
• Article 30 (art. L. 3221-10, L. 3221-10-1[nouveau], L. 4231-7 et L. 4231-7-1[nouveau] du code général des collectivités territoriales) Simplification des règles relatives aux actions en justice exercées par les présidents de conseil général ou régional	109
• Article 31 (art. L.3211-2, L. 3213-6, L. 3214-2, L. 4221-5 et L. 4221-6 du code général des collectivités territoriales) Extension des compétences susceptibles d'être déléguées par le conseil général ou par le conseil régional à son président	112
• Article 32 (art. L. 412-52 du code des communes) Procédure d'élaboration des règles relatives aux équipements de police municipale	114

• <i>Article 33</i> (L. 2122-19, L. 3121-19, L. 4132-18, L. 5212-2, L. 5212-33, L. 5214-28, L. 5212-34, L. 5214-29, L. 5721-7-1 du CGCT ; art. 1 ^{er} de la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics ; art. L. 122-11 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie) Règles diverses relatives au fonctionnement des collectivités territoriales	116
• <i>Article 33 bis</i> Habilitation du gouvernement à modifier par ordonnance la partie législative du code général des collectivités territoriales	122
• <i>Article 34</i> (art. L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du code général des collectivités territoriales ; art. 6 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002) Possibilité ouverte aux collectivités locales de procéder à l'affichage des actes exclusivement sur support numérique	123
• <i>Article 35</i> Simplification et clarification de règles de compétence juridictionnelle pour les contentieux en matière de protection sociale	126
• <i>Article 36</i> Intégration de l'inventaire forestier national à l'Office national des forêts	126
• <i>Article 36 bis</i> Habilitation législative pour créer un nouvel établissement public administratif en regroupant le centre national de la propriété forestière et les centres régionaux de la propriété forestière	126
• <i>Article 36 ter</i> Habilitation législative pour prendre les dispositions législatives nécessaires à une mise en œuvre rapide des mesures retenues dans le secteur agricole et forestier au titre de la révision générale des politiques publiques	126
• <i>Article 37</i> (art. L. 33-4 du code des postes et communications électroniques ; art. L. 3111-4 et L. 3114-5 du code de la santé publique) Réduction du nombre de commissions administratives	126
• <i>Article 38</i> Création d'une procédure de saisie de créances simplifiée pour le recouvrement des créances domaniales et des produits divers de l'État	127
• <i>Article 39</i> (art. L. 1617-4, L. 1617-5, et L. 1874-1 du CGCT ; art. L. 2323-5 du code général de la propriété des personnes publiques) Diverses mesures relatives aux actes des comptables des collectivités locales	130
• <i>Article 40</i> (art. L. 1311-13, L. 2321-2, L. 1841-1 et L. 4424-2 du CGCT ; art. L. 215-1 du code de l'éducation) Clarification et simplification de règles diverses relatives au fonctionnement des collectivités territoriales	135
• <i>Article 41</i> (art. L. 114-3 et L. 151-3 du code de la voirie routière) Réforme de la procédure d'adoption des plans de dégagement et correction d'un oubli de coordination	139
• <i>Article 42</i> (art. L. 523-4 du code du patrimoine ; art. L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5 du CGCT) Possibilité ouverte aux collectivités locales de déléguer à leur organe exécutif les décisions relatives à l'exécution des diagnostics d'archéologie préventive	141
• <i>Article 43</i> (art. L. 111-1-1 du code de l'urbanisme ; article 34 <i>ter</i> de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, art. 3 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995) Procédure simplifiée de modification des directives territoriales d'aménagement	143
• <i>Article 44</i> (art. 529-5-1 [nouveau] du code de procédure pénale) Centralisation du contentieux du recouvrement des contraventions commises au détriment des services publics de transport ferroviaires et de personnes	144
• <i>Article 44 bis</i> (nouveau) (art. 11 et 13 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978) Assouplissement de la procédure de la labellisation de la CNIL	146
• <i>Article 45</i> (art. 15 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978) Possibilité pour la CNIL de déléguer à son président la compétence pour autoriser les transferts de fichiers en dehors de l'Union européenne	147
• <i>Article 46</i> (art. L. 107 A [nouveau] du livre des procédures fiscales ; art. 21 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978) Libre communication des informations cadastrales	148

• Article 47 Consécration législative de la base de données numériques parcellaires de l'Institut Géographique national	152
• Article 48 (art. 910 et 937 du code civil, art. 1 ^{er} de la loi du 2 janvier 1817 sur les donations et legs aux établissements ecclésiastiques, art. 4 de la loi du 24 mai 1825 relative à l'autorisation et à l'existence légale des congrégations et communautés de femmes, art. 19 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat) Conditions de validité de certaines libéralités	154
• Article 49 Amélioration des dispositions relatives à l'indemnisation des accidents médicaux	157
• Article 50 (art. L. 2331-4, L. 2331-5 et L. 2333-1 du CGCT ; art. L. 654-8 et L. 654-9 du code rural) Réforme des règles de financement des abattoirs publics	157
• Article 51 Simplification des règles applicables aux installations classées et adaptation de ces règles à la réalité des risques encourus	159
• Article 52 Mesures de simplification dans le secteur de l'aviation marchande	159
• Article 53 (art. L. 252-4 du code de l'organisation judiciaire, art. L. 133-6-1, L. 221-4, L. 313-4, L. 313-16, L. 331-5 du code de l'action sociale et des familles, art. 13, 15, 23, 44 et 45 de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs) Aménagements aux lois du 5 mars 2007 relatives à la protection de l'enfance et à la protection juridique des majeurs	159
• Article 54 (art. L. 332-6-1, L. 332-15, L. 332-29, L. 332-30, L. 520-2 et L. 520-5 du code de l'urbanisme ; art. L. 2331-5 du code général des collectivités territoriales; art. 1585 C du code général des impôts) Corrections d'erreurs de références en droit de l'urbanisme	162
• Article 54 bis (nouveau) (art. L. 2123-23 du CGCT) Mesure de clarification	163
• Article 54 ter (nouveau) (art. L. 2212-5, L. 2212-6 et L. 2212-8 du CGCT ; art. L. 412-51 du code des communes) Adaptation des procédures existantes au recrutement intercommunal des agents de police municipale	164
• Article 54 quater (nouveau) Habilitation législative pour réformer le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales	167
• Article 55 (art. L. 1126-2, L. 1126-3, L. 2122-13, L. 2122-16, L. 2125-1, L. 3212-2, L. 3212-3, L. 5241-1-1 [nouveau], L. 5311-2 et L. 5331-19 du code général de la propriété des personnes publiques ; art. L. 2241-1, L. 3213-2, L. 4221-4, L. 5211-37 et L. 5722-3 du code général des collectivités territoriales ; art. L. 341-11 du code du tourisme) Ratification de trois ordonnances et modifications du code général de la propriété des personnes publiques	168
• Article 55 bis Ratification de vingt-deux ordonnances	172
CHAPITRE IV CLARIFICATION DE DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE PROCÉDURE PÉNALE	206
• Article 56 (art. L. 262-46, art. L. 321-4, art. L. 322-8 du code de l'action sociale et des familles ; art. L. 310-26 du code des assurances ; art. L. 150-7, art. L. 150-8 du code de l'aviation civile ; art. L. 122-2 du code de commerce ; art. L. 152-11, art. L. 311-13, art. L. 351-13, art. 353-10 du code de la construction et de l'habitation ; art. 71, art. 149 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure ; art. 413 bis du code des douanes ; art. 1783 A, art. 1810 du code général des impôts ; art. 11 du code des instruments monétaires et des médailles ; art. 254, art. 255 du code minier ; art. L. 39-5 et L. 74 du code des postes et des communications électroniques ; L. 335-9, art. L. 615-2, art. L. 623-34 du code de la propriété intellectuelle ; art. L. 524-6, art. L. 554-2 du code de la sécurité sociale ; art. 11 du décret-loi du 9 janvier 1852 ; art. 4 de la loi du 2 juin 1891 ; art. 23 de la loi n° 47-520 du 21 mars 1947 ; art. 7 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 ; art. 6 de la loi n° 83-1119 du 23 décembre 1983 ; art. 6 de la loi n° 85-706 du 12 juillet 1985 ; art. 20 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat) Clarification des règles relatives à la récidive	206

• <i>Article 57</i> (art. L. 514-2 du code des assurances ; art. L. 152-4 du code de la construction et de l'habitation ; art. L. 216-8 du code de l'environnement ; art. 1741, 1772, 1774 et 1813 du code général des impôts ; art. L. 1271-5, L. 2326-1, L. 3351-6, L. 3819-2 du code de la santé publique ; art. L. 244-12 du code de la sécurité sociale ; art. L. 312-14 du code du sport ; art. L. 480-4-1 du code de l'urbanisme ; art. 2 de la loi du 3 avril 1942 ; art. 24 et 32 de la loi n° 68-1181 du 30 décembre 1968) Suppression de dispositions dérogatoires en matière de récidive	208
• <i>Articles 58 et 59</i> (art. 213-3, 215-3, 221-5-2, 221-7, 222-6-1, 222-16-1, 222-18-2, 222-21, 222-33-1, 222-42, 223-2, 223-7-1, 223-9, 223-15-1, 223-15-4, 225-4, 225-4-6, 225-12, 225-12-4, 225-16, 225-16-3, 225-18-1, 226-7, 226-12, 226-24, 226-30, 227-4-1, 227-14, 227-17-2, 227-28-1, 311-16, 312-15, 313-9, 314-12, 314-13, 321-12, 322-17, 323-6, 324-9, 414-7, 422-5, 431-20, 433-25, 436-5, 441-12, 442-14, 443-8, 444-9, 445-4, 450-4, 511-28, 717-3 et 727-3 du code pénal ; art. 60-1 et 60-2 du code de procédure pénale ; art. L. 227-8, art. L. 473-4 du code de l'action sociale ; art. L. 324-1, art. L. 741-3 du code de l'aviation civile ; art. L. 310-27 et 310-28 du code des assurances ; art. L. 310-6, art. L. 321-15 et L. 654-7 du code de commerce ; art. L. 121-72, art. L. 213-6, art. L. 218-7 du code de la consommation ; art. L. 152-12, art. L. 511-6, art. L. 521-4, art. L. 642-28 du code de la construction et de l'habitation ; art. L. 2339-2, art. L. 2339-3, art. L. 2342-78, art. L. 2343-11 du code de la défense ; art. 209 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure ; art. L. 459 du code des douanes ; art. L. 622-8, art. L. 623-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; art. L. 216-12, art. L. 218-24, art. L. 218-57, art. L. 218-70, art. L. 218-80, art. L. 226-10, art. L. 331-27, art. L. 332-25-1, art. L. 428-7-1, art. L. 437-23, art. L. 514-18, art. L. 521-21, art. L. 522-16, art. L. 541-47, art. L. 713-5 du code de l'environnement ; art. L. 2223-36 du code général des collectivités territoriales ; art. L. 333-4 du code de justice militaire ; art. 143 du code minier ; art. L. 163-10-1, art. L. 351-1, art. L. 353-4, art. L. 465-3, art. L. 571-1, art. L. 573-7, art. L. 573-11 du code monétaire et financier ; art. L. 114-55, art. L. 213-5, art. L. 510-12 du code de la mutualité ; art. L. 442-5 du code du patrimoine ; art. L. 19, art. L. 39-2, art. L. 39-10, art. L. 65, art. L. 97-3 du code des postes et des communications électroniques ; art. L. 335-8, art. L. 343-6, art. L. 521-12, art. L. 615-14-3, art. L. 623-32-2, art. L. 716-11-2 du code de la propriété intellectuelle ; art. L. 216-6, art. L. 317-8, art. L. 321-4, art. L. 413-5 du code de la route ; art. L. 215-10, art. L. 215-11, art. L. 215-13, art. L. 228-8, art. L. 237-1, art. L. 237-2, art. L. 237-3, art. L. 251-20, art. L. 251-21, art. L. 253-17, art. L. 257-12, art. L. 671-10 du code rural ; art. L. 1115-2, art. L. 1126-4, art. L. 1133-9, art. L. 1133-10, art. L. 1142-26, art. L. 1274-2, art. L. 1324-3, art. L. 1337-4, art. L. 1337-7, art. L. 1337-9, art. L. 2164-2, art. L. 3512-3, art. L. 4161-6, art. L. 4162-1, art. L. 4163-2, art. L. 4223-1, art. L. 4223-2, art. L. 4243-1, art. L. 4243-2, art. L. 4314-4, art. L. 4314-5, art. L. 4323-4, art. L. 4323-5, art. L. 4334-1, art. L. 4334-2, art. L. 4344-4, art. L. 4344-5, art. L. 4353-1, L. 4353-2, art. L. 4263-2, art. L. 4363-3, art. L. 4372-1, art. L. 4372-2, art. L. 5426-1, art. L. 5431-4, art. L. 5435-1, art. L. 5441-12, art. L. 5442-8, art. L. 5451-3, art. L. 6222-1, art. L. 6222-2, art. L. 6324-2 du code de la santé publique ; art. L. 243-12-2, art. L. 951-11 du code de la sécurité sociale ; art. L. 232-28, art. L. 332-30 du code du sport ; art. L. 412-2 du code du tourisme ; art. 90-1 du code du travail maritime) Clarification des règles relatives à la responsabilité pénale des personnes morales	209
• <i>Article 60</i> (art. 62, 103 et 706-57 du code de procédure pénale) Possibilité, pour les personnes appelées à témoigner dans une procédure pénale en raison de leur activité professionnelle, de consigner leur adresse professionnelle	211
• <i>Article 61</i> (art. 74 du code de procédure pénale) Clarification des pouvoirs des enquêteurs dans le cadre des enquêtes en recherche des causes de la mort ou de blessures graves d'origine inconnue ou suspecte	212
• <i>Article 62</i> (art. 16-1 et 16-3 du code de procédure pénale) Contentieux relatif aux habilitations délivrées par le procureur général aux officiers de police judiciaire	214
• <i>Article 63</i> (art. 495, 495-5-1 [nouveau], 495-5-2 [nouveau], 495-9, 495-11 et art. 495-15-1 [nouveau] du code de procédure pénale) Réforme des procédures d'ordonnance pénale et de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité	215

• <i>Articles 64</i> (art. 695-12, 695-16, 695-26, 695-28, 695-37, 695-46, 728-2, 728-3, 729-2, 695-41, 696-9, 696-9-1 [nouveau], 696-10, 696-11, 696-12, 696-23, 696-25 et 696-26 du code de procédure pénale) Réforme des dispositifs relatifs à l'exécution du mandat d'arrêt européen et des décisions d'extradition	223
• <i>Article 65</i> (art. 434-35-2 [nouveau] du code pénal) Création d'un délit de soustraction à l'exécution d'un décret d'extradition ou d'une décision de remise	235
• <i>Article 65 bis (nouveau)</i> (art. 434-14 du code pénal) Clarification de la définition du délit de favoritisme	236
• Votre commission a adopté l'article 65 bis ainsi rédigé	237
• <i>Article 65 ter (nouveau)</i> (art. 801-1 [nouveau] du code de procédure pénale) Recours à la signature numérique ou électronique en matière pénale	237
• <i>Article 65 quater (nouveau)</i> (art. 557 et 558 du code de procédure pénale) Précision relative aux significations à domicile et à étude d'huissier	238
• <i>Article 65 quinquies (nouveau)</i> (art. 223-15-2 et 227-3 du code pénal ; art. 308 du code de procédure pénale ; art. L. 121-3 du code de la route) Simplifications, coordinations, mises en cohérence et harmonisations préconisées par la Cour de cassation dans ses rapports annuels	240
• <i>Article 65 sexies (nouveau)</i> (art. 161-1, 175, 398-1 et 569 du code de procédure pénale) Précisions et coordinations omises dans plusieurs lois	242
• <i>Article 66</i> Application dans les collectivités d'outre-mer des dispositions du chapitre IV	243
CHAPITRE IV BIS (NOUVEAU)	243
• <i>Article 66 bis (nouveau)</i> Ratification d'ordonnances	243
CHAPITRE V COMPENSATION FINANCIÈRE	243
• <i>Article 67</i> Compensation financière des pertes de recettes potentielles	243
EXAMEN EN COMMISSION MERCREDI 11 FÉVRIER 2009	245
AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	261
ANNEXE 1 LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	263
ANNEXE 2 A. Dispositions de l'article 57 adoptées par l'Assemblée nationale	265
B. Dispositions de l'article 57 modifiées par votre commission	269

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le mercredi 11 février 2009, sous la présidence de M. Jean-Jacques Hyest, président, la commission des lois a examiné le rapport de M. Bernard Saugey et établi le texte proposé par la commission pour la proposition de loi n° 34 (2008-2009), adoptée par l'Assemblée nationale, de **simplification** et de **clarification du droit** et **d'allègement des procédures**.

Il s'agit de la première application directe de la procédure instaurée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 qui a prévu qu'à partir du 1^{er} mars 2009, la discussion en séance publique porte sur le texte adopté par la commission.

Après avoir présenté la proposition de loi qui procède à des clarifications, des simplifications et des allègements dans des domaines très divers du droit, le rapporteur a insisté sur l'importance inégale des dispositions proposées dont certaines constituent des modifications majeures.

Les principales modifications retenues par la commission, à l'initiative de son rapporteur ou de ses membres, visent à :

- à l'article premier (*extension de la faculté de s'inscrire sur les listes électorales en dehors des périodes de révision*), transférer l'établissement de ces inscriptions du juge d'instance aux commissions administratives qui les assurent pendant la période de révision ;

- à l'article 6 (*assouplissement des conditions de surélévation des immeubles soumis au régime de la copropriété*), prévoir que la décision d'aliénation du droit de surélever devra être prise à la majorité des voix de l'ensemble des copropriétaires, préciser que l'accord des copropriétaires de l'étage supérieur de l'immeuble à surélever devra être unanime, et faire application de la règle de majorité prévue par le règlement de copropriété si celle-ci est plus restrictive ;

- après l'article 6, autoriser la reconstruction à l'identique de bâtiments détruits depuis moins de cinq ans, qui ne respectaient pas un plan d'occupation des sols ou d'un plan local d'urbanisme postérieur, dans la mesure où ils ont été régulièrement édifiés et ne contreviennent pas aux prescriptions de la carte communale et du plan local d'urbanisme (article additionnel 6 bis) ;

- à l'article 8 (*réception et enregistrement des déclarations de nationalité française*), confier aux préfetures la réception des déclarations d'acquisition de la nationalité française en raison du mariage avec un conjoint français ;

- après l'article 9, donner compétence au juge aux affaires familiales pour connaître de la liquidation et du partage des intérêts patrimoniaux des époux et du partage des indivisions des concubins et des partenaires d'un pacte civil de solidarité et soumettre les règles de partage des indivisions successorales et post-communautaires aux mêmes règles procédurales (article additionnel 9 bis) ;

- après l'article 14, reprendre dans le chapitre premier de la proposition de loi les dispositions de l'article 17 (*déclenchement d'office du solde bancaire insaisissable*), supprimé, et préciser le champ d'application, tout en le simplifiant et en reportant son entrée en vigueur (article additionnel 14 bis) ;

- après l'article 14, consacrer, dans le code de la consommation, la jurisprudence constante de la Cour de cassation mettant à la charge du professionnel la preuve de l'accomplissement de son obligation de mettre le consommateur en mesure de connaître, avant la conclusion du contrat, les caractéristiques essentielles du bien vendu ou du service fourni (article additionnel 14 ter) ;

- après l'article 17, préciser notamment l'étendue de l'obligation du commissaire aux comptes de présenter ses observations sur certains éléments du rapport annuel d'une société anonyme ou d'une société en commandite par actions et faire exercer le contrôle de la légalité de la fusion, ce choix étant laissé à la discrétion des sociétés qui fusionnent, soit par un notaire, soit par un greffier du tribunal de commerce dans le ressort duquel est immatriculée la société (article additionnel 17 bis) ;

- supprimer l'article 34 (*possibilité ouverte aux collectivités locales de procéder à l'affichage de leurs actes exclusivement sur support numérique*) ;

- après l'article 44, assouplir la procédure de labellisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) en ouvrant la possibilité pour son président de recourir aux services d'un expert indépendant, dont le rapport sera transmis à la commission qui décidera ou non de délivrer le label (article additionnel 44 bis) ;

- à l'article 46 (*libre communication des informations cadastrales*), encadrer davantage le principe de publicité foncière afin de mieux le concilier avec le droit à la vie privée ;

- à l'article 48 (*conditions de validité de certaines libéralités*), maintenir l'exigence d'une autorisation administrative pour les libéralités consenties au profit des établissements de santé et des établissements sociaux et médico-sociaux, tout en prévoyant la délivrance de cette autorisation administrative par arrêté préfectoral et non plus par décret ;

- à l'article 53 (*aménagement aux lois du 5 mars 2007 relatives à la protection de l'enfance et à la protection juridique des majeurs*), permettre la désignation, en qualité de curateur ou de tuteur d'un proche, du majeur qui entretient avec lui des liens « étroits et stables » sans pour autant résider avec lui ;

- après l'article 54, corriger l'erreur de plume d'une ordonnance en substituant, dans les dispositions relatives au calcul des indemnités que peuvent percevoir les maires et présidents de délégations spéciales, la référence à la « population totale » à la référence antérieure à la « population municipale » pour l'harmoniser à nouveau avec celle prévue pour les adjoints (article additionnel 54 bis) ;

- après l'article 54, adapter les dispositions du code général des collectivités territoriales au recrutement de policiers municipaux par les établissements publics de coopération intercommunale (article additionnel 54 ter) ;

- après l'article 54, reprendre l'article 28 ter (*habilitation à réformer par ordonnance le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales*), supprimé, et encadrer l'habilitation accordée au Gouvernement (article additionnel 54 quater) ;

- à l'article 57 (*suppression de dispositions dérogatoires en matière de récidive*), revenir aux peines actuellement prévues par la législation en vigueur pour les dix catégories d'infractions objets d'une augmentation du quantum de peine ;

- à l'article 63 (*réforme des procédures d'ordonnance pénale et de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité*), supprimer les dispositions relatives à l'ordonnance pénale, celles relatives à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, permettant au juge du siège de moduler à la baisse la peine proposée par le procureur de la République et acceptée par le prévenu ;

- supprimer l'article 65 (*création d'un délit de soustraction à l'exécution d'un décret d'extradition ou d'une décision de remise*) ;

- après l'article 65, clarifier la définition du délit de favoritisme (article additionnel 65 bis) ;

- après l'article 66, regrouper les ratifications d'ordonnances et ratifier trois ordonnances supplémentaires (article additionnel 66 bis).

La commission a **adopté** le texte de la proposition de loi **ainsi rédigé**.

Mesdames, Messieurs,

Le Parlement se saisit à nouveau du problème récurrent de la clarté de la loi et de la cohérence interne de notre arsenal législatif.

Transmise au Sénat le 16 octobre 2008, la proposition adoptée le 14 octobre 2008 par l'Assemblée nationale est destinée à clarifier, simplifier et alléger un grand nombre de dispositions dans des domaines très divers : droit pénal, droit civil, droit des collectivités territoriales, droit social, droit rural, code des douanes, code de la consommation...

La variété des domaines abordés a conduit trois commissions permanentes (affaires économiques, affaires sociales et finances) à se saisir pour avis de cette proposition soumise au fond à l'examen de la commission des lois.

Pour permettre la cohérence et la clarté du débat, votre commission a décidé de leur **déléguer** l'examen des dispositions relevant de leur seule compétence¹. En conséquence :

– les articles 10, 18, 18 *bis*, 22, 27, 28 *quater*, 36, 36 *bis*, 36 *ter*, 51 et 52 seront examinés par la **commission des affaires économiques** ;

– les articles 15, 15 *bis*, 16, 19, 20, 21, 23, 28, 35 et 49 par la **commission des affaires sociales** ;

– les articles 14, 25, 26 et 28 *bis* par la **commission des finances**.

En outre, dans le même esprit, les ordonnances que les articles 55 et 55 *bis* proposent de ratifier seront examinées, chacune pour ce qui la concerne, par les différentes commissions.

¹ Cf. avis de Mme Jacqueline Panis au nom de la commission des affaires économiques – avis de Mme Françoise Henneron au nom de la commission des affaires sociales – avis de M. Bernard Angels au nom de la commission des finances.

Enfin, votre rapporteur a consulté ces dernières pour décider de l'opportunité de supprimer la centaine de rapports au Parlement visés à l'article 29.

La présente proposition a été examinée par votre commission, en prévision de son inscription à l'ordre du jour après le 1^{er} mars 2009, selon la nouvelle procédure d'examen des textes législatifs résultant de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 ; la discussion en séance publique portera en conséquence sur le texte issu de ses travaux qu'elle a établi en examinant simultanément les amendements présentés par le rapporteur et ceux déposés par les membres de la commission.

I. A LA RECHERCHE DE LA LOI LIMPIDE, PRÉCISE ET CONCISE : UNE QUÊTE INACHEVÉE

La clarté du droit est devenue une antienne dans le débat juridique français : au cours des deux dernières décennies, parallèlement à la complexification et à la densification croissantes de notre législation, les appels à les combattre se sont multipliés, émanant non seulement des plus hautes instances (Conseil d'Etat, Conseil constitutionnel) mais aussi des parlementaires eux-mêmes confrontés au dépôt de projets de loi toujours plus nombreux.

Au-delà des discours, plusieurs chantiers ont été ouverts : codification, simplification du droit par ordonnance ou par la loi (lois des 2 juillet 2003, 9 décembre 2004 et 20 décembre 2007). Ces différentes techniques ont permis d'alléger notre droit de dispositions inutiles, périmées ou obsolètes, de le rendre plus accessible. Mais cet objectif juridique qu'est la simplification du droit ne pourra être pleinement poursuivi que si le Parlement n'est pas contraint de légiférer dans l'urgence et la confusion comme le cas se présente trop souvent.

Ainsi, pour nous en tenir à l'époque la plus récente, une disposition figurant dans l'article 11-II du projet de loi, actuellement en instance en première lecture à l'Assemblée nationale, portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires a été transférée par le Gouvernement dans le projet de loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, définitivement adopté le 29 janvier 2009 par le Parlement, au motif de l'urgence à adopter cette extension aux établissements publics de santé de la faculté de déclasser et de vendre un immeuble appartenant à son domaine public dès la décision de désaffectation.

De même, la réforme de l'indemnité temporaire de retraite (ITR), cavalier initialement introduit dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale et, à ce titre, censuré par le Conseil constitutionnel, a été successivement introduit dans deux projets -le collectif budgétaire du 30 décembre 2008 et le projet de loi d'accélération des programmes de

construction précédemment cité. Avant même d'arriver au Sénat, cette disposition a été supprimée par l'Assemblée nationale dans le second projet puisqu'elle avait été validée dans le premier par le Conseil constitutionnel et était donc entrée dans l'ordre juridique.

Ces collisions de textes ne peuvent conduire qu'à la confusion.

De même, les retouches conjoncturelles isolées peuvent être de nature à altérer l'équilibre général du bloc législatif modifié et y introduire des incohérences, voire des contradictions.

En revanche, deux dispositifs prévus par la révision constitutionnelle du 25 juillet 2008 faciliteront peut-être la tâche du législateur si la volonté du constituant est correctement respectée.

Il s'agit, en premier lieu, des études d'impact jointes aux projets de loi, destinées notamment à évaluer et à mesurer les conséquences économiques, financières, sociales et environnementales du dispositif proposé.

En second lieu, les délais minimaux fixés entre le dépôt ou la transmission d'un texte et son examen en séance publique, sauf recours à la procédure accélérée sont de nature à contribuer à la qualité de la loi qui dépend naturellement du temps accordé au Parlement pour l'examiner mais aussi du double regard des deux assemblées.

C'est un des mérites éminents du bicamérisme comme le soulignait le rapporteur, au Sénat, du projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la V^e République¹ : « *La navette parlementaire est l'une des conditions de l'approfondissement du débat politique et de l'amélioration du travail législatif* ». Ainsi, le président Jean-Jacques Hiest déplorait-il que « *la déclaration d'urgence (soit) devenue une pratique régulière* ».

Il conviendra donc que la procédure accélérée destinée à remplacer l'urgence actuellement déclarée par la seule volonté du Gouvernement, ne soit pas banalisée comme c'est le cas aujourd'hui : en effet, cette technique a pour double effet de raccourcir la navette législative puisqu'une commission mixte paritaire peut être réunie à la demande du Gouvernement après une lecture dans chaque assemblée, et d'écartier l'application des délais précédemment cités.

Dans l'attente des effets bénéfiques de la procédure législative renouvelée, le Parlement doit se consacrer à cet exercice aujourd'hui devenu classique de la simplification du droit par l'initiative législative.

¹ Rapport n° 387 (2007-2008) de M. Jean-Jacques Hiest : <http://www.senat.fr/rap/107-387/107-387.html>.

II. LES DISPOSITIONS VOTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : DES SIMPLIFICATIONS AUX IMPLICATIONS DIVERSES

Adoptée à l'initiative de M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, la proposition de loi soumise au Sénat s'inscrit dans la démarche adoptée par cette commission d'inscrire la simplification du droit parmi les axes majeurs de ses travaux pour toute la durée de la XIII^e législature. Cette volonté s'est déjà concrétisée par la loi du 20 décembre 2007.

Comme le rappelle l'exposé des motifs de la proposition de loi déposée sur le bureau de l'Assemblée, cette dernière résulte des contributions des citoyens recueillies par courrier et par l'intermédiaire du site Internet ouvert par sa commission des lois en 2007, « *Simplifions la loi* », ainsi que des travaux conduits en son sein, en lien avec les ministères compétents.

Les difficultés ainsi identifiées concernent principalement deux domaines : le droit des collectivités locales et la législation pénale.

La proposition de loi tente d'y remédier en proposant de simplifier et de clarifier la loi ainsi que d'alléger les procédures autour de quatre axes :

- les citoyens et usagers des administrations,
- les entreprises et professionnels,
- les collectivités territoriales et services publics,
- le droit pénal et la procédure pénale.

Au cours des débats, la proposition s'est enrichie de nombreux amendements. Initialement composée de 49 articles, elle en comptait 77 à son arrivée au Sénat, d'importance inégale au-delà des corrections rédactionnelles (**articles 23 et 54**).

Par ailleurs, elle prévoit, dans sept de ses articles, d'habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnance, de ratifier **25 ordonnances** modifiant, supprimant ou insérant environ 1.900 articles de loi, et de supprimer le dépôt d'une centaine de rapports au Parlement.

A. L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES DISPOSITIONS EXAMINÉES PAR VOTRE COMMISSION DES LOIS : DE L'HARMONISATION À LA NOVATION LÉGISLATIVE

Les 53 articles examinés par votre commission des lois sont **d'inégale valeur**. Certains se bornent à effectuer des corrections techniques, d'autres, en revanche, modifient les équilibres actuels de notre ordre juridique et constituent des **modifications majeures**, au-delà de la simple clarification.

1. Des mesures de simplification en faveur des citoyens et des usagers des administrations

Les mesures de simplification en faveur des citoyens et des usagers des administrations consistent notamment en l'assouplissement de la procédure d'inscription sur les listes électorales, la rationalisation de l'organisation judiciaire ou la clarification du régime de la copropriété des immeubles bâtis.

- *L'extension des possibilités d'inscription sur les listes électorales hors période de révision*

La proposition de loi simplifie les démarches des citoyens en étendant aux personnes changeant de commune pour motif professionnel la possibilité de s'inscrire sur les listes électorales hors période de révision des listes conformément à l'article L. 30 du code électoral (**article 1^{er}**).

- *La simplification des formalités à accomplir en cas de décès*

Quelques dispositions simplifient les formalités à accomplir en cas de décès :

– l'extension aux directeurs des établissements privés de santé et des maisons de retraite privées de l'obligation de **déclaration de décès** à laquelle les directeurs des hôpitaux et maisons de retraite publics sont déjà soumis, accompagnée de la suppression de l'obligation de se transporter systématiquement sur place pour constater le décès qui pèse actuellement sur l'officier de l'état civil (**article 3**) ;

– la possibilité pour l'héritier universel ou à titre universel de renoncer à une succession par courrier, sans avoir à se déplacer au tribunal de grande instance (**article 3 bis**).

- *La création d'une nouvelle modalité de vente des biens indivis*

La proposition de loi prévoit la création d'une **nouvelle modalité d'aliénation des biens en indivision**, à la demande du ou des indivisaires titulaires d'au moins deux tiers des droits indivis, sur autorisation du tribunal de grande instance (**article 4**).

- *La clarification et l'assouplissement des règles relatives à la copropriété des immeubles bâtis*

Elle apporte des modifications au régime de la **copropriété des immeubles bâtis**, en clarifiant notamment les conditions de participation et de vote au sein des organes de la copropriété ainsi qu'en assouplissant les conditions de surélévation des immeubles (**articles 5 et 6**).

- *L'actualisation de la terminologie du code civil*

Suivant en partie les préconisations de la commission spécialisée de terminologie et de néologie en matière juridique présidée par M. François Terré, président de l'Académie des sciences morales et politiques, la proposition de loi actualise la **terminologie du code civil (article 7)**.

- *La rationalisation de l'organisation judiciaire*

Plusieurs dispositions sont destinées à rationaliser l'organisation des juridictions, conformément aux propositions de la commission sur la répartition des contentieux présidée par le recteur Serge Guinchard. Il est ainsi prévu :

– de **transférer du juge d'instance au greffier en chef du tribunal d'instance l'enregistrement des déclarations d'acquisition de la nationalité française**, à l'exception des déclarations d'acquisition de la nationalité française à raison du mariage avec un conjoint français qui continueraient à relever du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire (**article 8**) ;

– d'**étendre les attributions du juge aux affaires familiales aux mesures de tutelle concernant les mineurs**, afin qu'un même juge connaisse de l'ensemble des questions intéressant l'exercice de l'autorité parentale, qu'elles portent sur la personne de l'enfant ou sur ses droits patrimoniaux (**article 9**) ;

– de **désigner, dans le ressort de chaque cour d'appel, un tribunal de grande instance spécialisé en matière d'adoption internationale**, afin de simplifier et d'améliorer le traitement des procédures (**article 11**) ;

– de **regrouper les tribunaux des pensions**, qui existent aujourd'hui dans chaque département et connaissent de grandes disparités d'activité, en supprimant leur organisation départementale afin de conserver un tribunal des pensions par ressort de cour d'appel (**article 12**) ;

– de **faciliter l'exercice d'expertises à caractère contradictoire dans le cadre de la recherche de certaines infractions en droit de la consommation**, en confiant au procureur de la République la faculté de décider d'une telle expertise et de désigner des experts (**article 24**).

- *La simplification des cas de saisine obligatoire des commissions de réforme dans les fonctions publiques territoriale et hospitalière en alignant le régime sur celui de la fonction publique d'Etat (article 13)*

- *L'amélioration de la situation du débiteur faisant l'objet d'une saisie de son compte bancaire*

Le texte transmis par l'Assemblée nationale prévoit l'**automaticité de la mise à disposition du solde bancaire insaisissable**, ce qui est de nature à permettre aux personnes physiques saisies de conserver un pécule permettant d'assurer leur subsistance (**article 17**).

2. Des mesures de simplification des règles applicables aux collectivités territoriales et aux services publics

Diverses simplifications ou adaptations à l'évolution des techniques visent à simplifier le fonctionnement du secteur public.

a) Des modifications au régime des collectivités locales et la sécurisation de leur environnement juridique

- *Le renforcement des prérogatives conférées aux exécutifs locaux*

Plusieurs dispositions renforcent les prérogatives des exécutifs locaux, en prévoyant :

– de donner aux maires la compétence pour prendre les décisions relatives au **déplacement des débits de tabac** sur le territoire de leur commune (**article 28 quinquies**) ;

– de permettre aux conseils généraux et régionaux de déléguer à leurs présidents, pendant toute la durée de leur mandat, la **faculté d'agir et de défendre en justice** au nom de leur collectivité (**article 30**) ;

– d'élargir la **liste des compétences que le conseil général ou régional peut déléguer** à son président (**article 31**) ;

– de permettre aux présidents des conseils généraux et régionaux d'abrèger le **délaï de convocation** des élus en cas d'urgence (**article 33**) ;

– de permettre aux assemblées délibérantes de déléguer à leur exécutif les décisions relatives à l'exécution des **diagnostics d'archéologie préventive** (**article 42**).

- *L'allègement des procédures*

Plusieurs dispositions sont destinées à alléger les procédures auxquelles les collectivités territoriales sont soumises. Elles prévoient :

– la **définition des règles relatives aux équipements de police municipale**, à l'exception de celles relatives à l'usage des armes, **par arrêté du ministre de l'intérieur** après avis de la commission consultative des polices municipales, et non plus par décret en Conseil d'Etat (**article 32**) ;

– la **suppression de la consultation obligatoire du conseil général** en cas de création ou de dissolution d'un syndicat de communes, ou de dissolution d'une communauté de communes (**article 33**) ;

– la fin du **cloisonnement des systèmes d'information respectifs des ordonnateurs et des comptables des collectivités locales**, en offrant aux comptables de ces dernières la possibilité d'avoir accès aux fichiers utilisés par les services en charge de l'établissement de l'assiette et du recouvrement de l'impôt (**article 39**) ;

– le **recours facultatif à l'huissier de justice** préalablement à la mise en œuvre de la procédure d'opposition à tiers détenteur (**article 39**) ;

– une réforme de la **procédure d'adoption des plans de dégagement**, qui serait rapprochée de la procédure d'élaboration des plans d'alignement (**article 41**).

- *La clarification des règles relatives au fonctionnement des collectivités locales*

La proposition de loi tend à clarifier des règles de fonctionnement des collectivités territoriales, en prévoyant :

– la **possibilité pour les maires de déléguer leur signature** aux responsables de service communaux, sur le modèle de ce qui est déjà possible à Paris, Lyon, Marseille et dans les établissements publics de coopération intercommunale (**article 33**) ;

– la clarification des règles relatives aux **titres de recettes** émis par les collectivités locales (**article 39**) ;

– la sécurisation du régime juridique de la réception et de l'authentification des **actes passés en la forme administrative** par les collectivités locales (**article 40**) ;

– une réforme du régime de **financement des abattoirs publics** (**article 50**).

b) La facilitation de l'action des services de l'Etat

Pour alléger le travail de l'administration, la proposition de loi prévoit :

– la création d'une procédure simplifiée pour apporter des amendements mineurs aux **directives territoriales d'aménagement** (**article 43**) ;

– l'institution d'une **procédure de saisie de créance simplifiée pour le recouvrement des créances domaniales et des produits divers de l'Etat**, assortie du droit de communication des informations nécessaires à l'exercice de la saisie (**article 38**) ;

– un allègement des **contrôles de la validité des libéralités** consenties au profit des établissements de santé, des établissements sociaux ou médico-sociaux et des établissements d'utilité publique (**article 48**) ;

– le **report de l'entrée en vigueur des dispositions** de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs **soumettant les gérants de tutelle à de nouvelles obligations** et **prévoyant la révision par les juges des tutelles des mesures de protection juridique des majeurs tous les cinq ans**, à peine de caducité de la mesure (**article 53**),

– la suppression de deux commissions administratives inutiles (**article 37**).

c) La prise en compte de la diffusion des nouvelles technologies

Plusieurs dispositions tendent à prendre en considération l'utilisation croissante des nouvelles technologies par les collectivités territoriales et les services publics, en prévoyant :

– la faculté pour les conseillers généraux et régionaux d'être informés des affaires inscrites à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante par voie dématérialisée, *via* une **plate-forme documentaire accessible de façon sécurisée par Internet** (**article 33**) ;

– la possibilité pour les collectivités territoriales de recourir à **titre exclusif** à l'**affichage électronique** de leurs actes (**article 34**) ;

– la **suppression de l'obligation** imposée aux communes chefs-lieux de canton **de conserver le *Journal officiel*** pendant cinq ans (**article 40**) ;

– la possibilité, pour la Commission nationale de l'informatique et des libertés, de déléguer à son président la compétence pour autoriser certains **transferts de fichiers** en dehors de l'Union européenne, dès lors qu'ils s'appuient sur des modèles de contrat validés par la Commission (**article 45**) ;

– la consécration, tout en l'encadrant, du principe de publicité foncière (**article 46**) ;

– l'octroi d'un fondement législatif à la base de données numériques parcellaires de l'Institut géographique national (**article 47**).

3. Des modifications conséquentes en matière pénale

Le volet « *procédure pénale* » de la proposition de loi contient de nombreuses dispositions destinées à améliorer les relations entre les citoyens et l'administration, clarifier notre législation pénale et renforcer les pouvoirs de l'autorité judiciaire. Mais, au-delà des objectifs affichés, ce chapitre IV introduit dans notre droit **des novations importantes**.

- *L'amélioration des relations entre les citoyens et l'administration*

La proposition de loi prévoit :

– la suppression de l'obligation actuellement faite à un usager qui a contesté avec succès une **contravention au code de la route** de solliciter expressément le remboursement de sa **consignation (article 2)** ;

– la création d'une trésorerie dotée d'une compétence nationale pour le traitement des **amendes en matière de transports publics de personnes (article 44)** ;

– la possibilité, pour les **personnes entendues par un officier de police judiciaire ou par un juge d'instruction** en raison de leur profession, de ne faire consigner dans les procès-verbaux que leur seule **adresse professionnelle**, afin de limiter les pressions qui pourraient être exercées à leur encontre (**article 60**).

- *La clarification de la législation pénale*

Plusieurs dispositions répondent à un objectif de clarification de la législation pénale :

– suppression ou modification d'un ensemble de dispositions redondantes ou inconstitutionnelles en matière de **récidive légale (article 56)** ;

– suppression de dix-huit dispositions dérogeant, en matière de **récidive**, à la règle générale de doublement des sanctions encourues (**article 57**) ;

– suppression de l'ensemble des dispositions spéciales relatives à la **responsabilité pénale des personnes morales**, adoptées antérieurement à la généralisation de cette responsabilité par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 (**articles 58 et 59**).

- *Le renforcement des pouvoirs de l'autorité judiciaire*

Les dispositions destinées à renforcer les pouvoirs de l'autorité judiciaire consistent en :

– une clarification des **pouvoirs accordés aux officiers de police judiciaire en cas de découverte d'un décès ou de blessures très graves** d'origine inconnue ou suspecte (**article 61**) ;

– une clarification des règles relatives au **contentieux des habilitations** à la qualité d'officier de police judiciaire délivrées par le procureur général (**article 62**) ;

– une **extension du champ de l'ordonnance pénale** à l'ensemble des délits, à l'exception de cinq catégories de délits (délits de presse, délits d'homicide involontaire, délits politiques, délits prévus par le code du travail et délits dont la procédure de poursuite est prévue par une loi spéciale) (**article 63**) ;

– une réforme de la procédure de **comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (article 63)** ;

– la précision des dispositions du code de procédure pénale relatives à l'exécution des **mandats d'arrêt européens** et des **décisions d'extradition (article 64)**, et la création d'une **nouvelle incrimination** visant à punir le fait de se soustraire à l'exécution d'un décret d'extradition ou d'une décision de remise prononcée dans le cadre de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen (**article 65**).

Votre rapporteur souhaite **particulièrement insister sur deux articles** qui, dans un objectif affiché d'allègement, constituent des **réformes importantes** :

– l'**article 57**, sous couvert de suppression de dispositions dérogatoires en matière de récidive, **relève les quantum de peine initiaux** dans dix catégories d'infraction ; pour votre rapporteur, cette aggravation pénale **ne relève pas d'un texte de simplification** ;

– l'**extension du champ de l'ordonnance pénale à l'ensemble des délits**, à l'exception de cinq catégories de délits, soulève également de nombreuses interrogations (**article 63**).

4. De nouvelles habilitations législatives

Le Gouvernement demande l'autorisation de légiférer par ordonnance pour :

– réformer le champ du **contrôle de légalité (article 28 ter)** ;

– corriger des erreurs matérielles et des oublis de coordination figurant dans la partie législative du **code général des collectivités territoriales (article 33 bis)**.

5. La ratification d'un train d'ordonnances

La proposition de loi procède par ailleurs à la **ratification de nombreuses ordonnances prises par le Gouvernement** depuis 2005 (**articles 55 et 55 bis**). L'Assemblée nationale a souhaité ratifier, en sus des trois ratifications prévues initialement, 22 autres ordonnances, dont celle portant refonte du code de l'organisation judiciaire.

En outre, l'article 55 comporte diverses mesures d'inégale importance, telles que la possibilité pour les personnes publiques de céder à titre gratuit à leur personnel le matériel et les applications informatiques dont elles n'ont plus l'emploi.

6. La suppression de nombreux rapports au Parlement

La proposition de loi prévoit de **supprimer une centaine de rapports** prévus par diverses lois (**article 29**).

Sont concernés l'indemnisation des dommages aux bâtiments causés par la sécheresse de l'été 2003 ou les modalités de mise en œuvre de l'aide de l'Etat aux communes pour la création d'aires permanentes destinées aux populations itinérantes ou encore le bilan de l'application des aides fiscales en faveur de l'investissement locatif. Un grand nombre de ces documents ont été effectivement présentés au Parlement et le présent texte supprime de la loi une disposition « périmée ». D'autres sont regroupés en un rapport unique ou sont aujourd'hui devenus obsolètes.

B. LES ARTICLES DÉLÉGUÉS AUX AUTRES COMMISSIONS

Les dispositions déléguées à l'examen des trois commissions des affaires économiques, des affaires sociales et des finances concernent principalement les mesures prévues en faveur des **entreprises** et des **professionnels**.

1. Des simplifications diverses

Elles interviennent :

- en matière d'indemnisations des accidents médicaux (**article 49**) ;
- dans le domaine des installations classées (**article 51**) ;
- dans le secteur de l'aviation marchande (**article 52**) ;
- en matière de recouvrement des impositions (**article 14**).

Elles visent également à simplifier les procédures de délivrance du permis de chasser et les autorisations de chasser accompagné (**article 10**).

D'autres allègements intéressent :

- les *salariés* par la possibilité de dématérialiser les bulletins de paie (**article 15**) ;

- les *fonctionnaires* (insaisissabilité de la majoration spéciale pour tierce personne perçue par bénéficiaire d'une pension d'invalidité) (**article 16**) ;

- les *professionnels* par :

- la suppression de l'obligation de transmission à l'inspection du travail du rapport économique et financier annuel des entreprises de plus de 50 salariés (**article 15 bis**) ;

- la simplification de certaines déclarations de salaires pour les employeurs agricoles et pour ceux du spectacle vivant ainsi que des

procédures de versement d'aides aux exploitants agricoles et la suppression des comités départementaux des prestations sociales agricoles (**article 19**) ;

– la suppression de la disposition autorisant les médecins et sages-femmes étrangers ayant commencé à pratiquer avant 1945 à exercer leur activité (**article 20**) ;

– l'extension du dispositif de reconnaissance du titre d'ostéopathe ou de chiropracteur (**article 21**) ;

– la simplification de la définition du « salon professionnel » (**article 22**) ;

– la suppression de la délivrance d'un double agrément pour l'exercice de la profession de commissionnaire en douane (**article 25**) ;

– la modernisation de la procédure de conciliation et d'expertise douanière (**article 26**) ;

– des allègements de procédures en matière agricole (**article 27**) ;

– la simplification de la procédure de modification des autorisations de mise sur le marché des médicaments vétérinaires (**article 28**).

Un guichet unique est créé pour l'accès aux informations sur les réseaux d'énergie des communes et maîtres d'ouvrage (**article 18**).

Les règles de compétence juridictionnelle pour les contentieux en matière de protection sociale sont simplifiées et clarifiées (**article 35**).

Pour alléger la tâche des services de l'Etat, il est prévu d'intégrer l'inventaire forestier national à l'Office national des forêts (**article 36**).

2. D'autres habilitations législatives

Cinq articles **habilitent** le Gouvernement à légiférer par **ordonnances** :

– en matière de régime du transport des hydrocarbures (**article 18 bis**) ;

– pour assurer la cohérence des **missions** de la **direction générale des impôts** et de la **direction générale de la comptabilité publique** avec la **fusion** récente de ces deux directions (**article 28 bis**) ;

– pour modifier le code rural et le code forestier (**article 28 quater**) ;

– pour créer un nouvel établissement public administratif en matière de propriété forestière et pour mettre en œuvre la révision générale des politiques publiques dans les secteurs agricole et forestier (**articles 36 bis**)

– pour fusionner les offices agricoles et les agences de paiement des aides (**article 36 ter**).

III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES LOIS : ADHÉRER À LA DÉMARCHE INITIÉE PAR LES DÉPUTÉS EN EN CONSOLIDANT LES OBJECTIFS

Votre commission des lois adhère pleinement à la volonté affichée par l'Assemblée nationale d'améliorer la lisibilité de notre législation. C'est d'ailleurs un impératif de chaque instant pour le législateur : les textes nouveaux doivent être clairs, c'est-à-dire facilement compréhensibles des personnes qui y sont soumises, d'application simple et s'insérer harmonieusement dans l'ordonnement juridique.

Tel a été l'objectif poursuivi par votre commission à travers les modifications qu'elle a apportées à la proposition de loi. Au-delà de clarifications, de précisions et du maintien de certains rapports au Parlement, elle a voulu **conserver** à la proposition de loi ses **principes de simplification et d'allègement du bloc législatif** en s'y cantonnant ; elle a donc supprimé, sur la proposition de son rapporteur, les dispositions qui s'en écartaient en **limitant notamment les modifications intervenant en matière pénale**.

1. Poursuivre la simplification en faveur des citoyens et des usagers des administrations et en renforcer l'effectivité

La commission a réécrit l'**article 1^{er}** pour, d'une part, confirmer les modifications de l'article L. 30 du code électoral prévues par l'Assemblée nationale, d'autre part, **transférer les inscriptions** sur les listes électorales **hors période de révision** des listes, du juge d'instance **aux commissions administratives** qui assurent ces inscriptions pendant la période de révision. Cette réforme, conforme à la volonté de « recentrer » les missions des juges d'instance exprimée par le rapport de la commission sur la répartition des contentieux présidée par le recteur Serge Guinchard, constituerait également une simplification appréciable pour les électeurs intéressés.

A l'**article 2**, la commission a précisé, dans un souci de pragmatisme, que les modalités selon lesquelles s'effectue le remboursement de la consignation à l'usager qui a contesté avec succès une contravention au code de la route sont définies par **voie réglementaire**. Il s'agit en effet de permettre à l'administration de recueillir auprès de l'usager les renseignements nécessaires au remboursement, sans remettre en cause le fait que ce dernier ne sera désormais plus conditionné par l'exigence d'une demande expresse.

A l'**article 4**, la commission a porté de deux à trois mois le délai de réflexion accordé aux indivisaires pour s'opposer à la vente amiable d'un bien indivis, projetée par un ou plusieurs indivisaires titulaires de la majorité des deux tiers des droits indivis, afin d'**éviter autant que possible la saisine du tribunal de grande instance aux fins de licitation du bien indivis** et dans un souci de cohérence avec les délais institués par le code civil en matière de partage des indivisions successorales.

A l'**article 6**, afin d'assurer un meilleur équilibre entre les droits des copropriétaires et la nécessité de faciliter la densification urbaine, votre commission a souhaité **mieux encadrer l'allègement de la procédure de cession des droits de surélévation** dans les immeubles soumis au régime de la copropriété.

A l'initiative de notre collègue Laurent Béteille, elle a inséré un **article 6 bis (nouveau)** modifiant le premier alinéa de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme afin d'autoriser la **reconstruction à l'identique** des bâtiments détruits depuis moins de cinq ans notamment dans les zones de dépassement du coefficient d'occupation des sols.

Suivant les propositions de la commission sur la répartition des contentieux présidée par le recteur Serge Guinchard, votre commission a prévu :

– de **confier aux préfetures la réception des déclarations d'acquisition de la nationalité française à raison du mariage (article 8)** ;

– de **confier au juge aux affaires familiales la liquidation et le partage de l'ensemble des indivisions conjugales (article 9 bis)**.

A l'**article 14 bis**, elle a souhaité **rendre plus effectif le dispositif**, initialement prévu à l'article 17 de la proposition de loi, **prévoyant l'automatisme de la mise en œuvre du solde bancaire insaisissable** lorsque des personnes physiques font l'objet d'une mesure de saisie.

A l'initiative de notre collègue Laurent Béteille, elle a inséré un **article 14 ter (nouveau)** afin de préciser qu'en **droit de la consommation**, il appartient au professionnel de rapporter la **preuve** de l'accomplissement de son obligation de mettre le consommateur en mesure de connaître, avant la conclusion du contrat, les caractéristiques essentielles du bien vendu ou du service fourni.

2. Compléter les simplifications opérées au bénéfice des entreprises et des professionnels

Votre commission a par ailleurs apporté des modifications ponctuelles en droit des sociétés, en prévoyant à l'**article 17 bis** :

– une simplification en matière de **constitution d'une société européenne par voie de fusion**, en confiant le contrôle de la légalité de la fusion, au choix des sociétés qui fusionnent, soit à un notaire, soit à un greffier du tribunal de commerce dans le ressort duquel est immatriculée la société ;

– afin de respecter les dispositions de la directive 2006/46/CE sur les comptes annuels des sociétés, que les commissaires aux comptes doivent également présenter leurs observations sur les procédures de gestion des risques mises en place dans les sociétés anonymes et les sociétés en commandite par actions faisant appel public à l'épargne.

3. Renforcer la souplesse et la sécurité juridique des règles applicables aux collectivités territoriales et aux services publics

A l'initiative de son rapporteur, votre commission des lois a été particulièrement attentive à renforcer la souplesse et la sécurité juridique des règles applicables aux collectivités territoriales.

- *Encadrer la réforme du contrôle de légalité*

Votre commission juge nécessaire d'encadrer l'habilitation demandée par le Gouvernement pour réduire le périmètre des actes des collectivités locales soumis à l'obligation de transmission au préfet (**article 28 ter**). En conséquence, elle a prévu expressément les domaines dans lesquels cette réduction pourrait intervenir : tout en prenant en compte les préoccupations du Gouvernement, elle en a exclu des actes significatifs qu'il lui paraît prudent de maintenir dans la catégorie des actes transmissibles.

- *Supprimer la faculté de recours exclusif à l'affichage électronique des actes des collectivités locales*

Votre rapporteur comprend l'utilité que représenterait, pour les collectivités locales, la possibilité de ne recourir qu'à un affichage électronique de leurs actes. Néanmoins, il constate qu'en dépit de la diffusion massive des nouvelles technologies dans notre société, une partie de nos concitoyens comme certaines personnes âgées ou aux ressources modestes, n'a toujours pas accès à Internet. Dans ces conditions, **offrir aux collectivités locales la possibilité de n'afficher leurs actes que sur support numérique reviendrait à limiter la faculté d'information de nos compatriotes les plus fragiles**. C'est la raison pour laquelle, sur sa proposition, votre commission a décidé d'en rester au droit existant, qui permet déjà aux collectivités locales d'afficher leurs actes sur support électronique, mais uniquement à titre complémentaire, en supprimant l'**article 34**.

- *Clarifier certaines règles*

A l'**article 28 quinquies**, les conditions et délais dans lesquels l'administration des douanes et l'organisation professionnelle représentative sur le plan national des débitants de tabac sont invitées à donner leur avis au maire ont été précisés.

A l'**article 33**, votre commission, attentive à la situation des élus qui n'utilisent ou ne maîtrisent pas l'outil informatique, a précisé que seuls les conseillers généraux et régionaux qui le souhaitent pourront être informés des affaires inscrites à l'ordre du jour de l'assemblée au moyen d'une plate-forme documentaire dématérialisée accessible par Internet. En cas d'urgence, le président du conseil général ou régional ne pourra abrégé le délai de convocation à moins d'un jour franc.

A ce **même article 33**, votre commission, à l'initiative de son rapporteur, a prévu de permettre aux conseils généraux d'être informés de toute création ou dissolution d'un syndicat de communes, et de toute dissolution d'une communauté de communes.

Enfin, à l'initiative de notre collègue Laurent Béteille, elle a inséré un **article 65 bis (nouveau)** tendant à clarifier la définition du **délit de favoritisme**, défini à l'article 432-14 du code pénal, avec pour double objectif, d'une part, **d'étendre son application**, aujourd'hui limitée aux marchés publics et aux délégations de service public, à l'ensemble des contrats de la commande publique, d'autre part, de ne plus sanctionner des personnes pour de **simples erreurs de procédure** alors qu'elles n'avaient nullement l'intention de favoriser un candidat.

- *Assouplir la procédure de labellisation de la CNIL.*

Si le législateur a prévu en 2004 la possibilité pour la CNIL de délivrer un label à des produits ou à des procédures tendant à la protection des données, cette procédure n'a jamais été mise en œuvre.

C'est pourquoi, à l'initiative de votre rapporteur, votre commission a adopté un dispositif visant, d'une part, à ouvrir la possibilité pour le président de la CNIL de recourir aux services d'un **expert indépendant**, dont le rapport sera transmis à la commission qui décidera ou non de délivrer le label, d'autre part, à prévoir que les modalités de mise en œuvre de la procédure de labellisation seront déterminées par le règlement intérieur de la CNIL (**article 44 bis nouveau**).

- *Mieux encadrer le principe de publicité foncière*

Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a encadré davantage le principe de publicité foncière consacré à l'**article 46** afin de le rendre compatible avec un autre principe essentiel constitutionnellement garanti : le droit à la vie privée. Elle a ainsi précisé que la communication des données cadastrales ne pouvait être que **ponctuelle**, l'administration ne devant pas être tenue de répondre à des demandes répétitives ou systématiques

4. Mieux sérier les dispositions de clarification du droit en matière pénale

Votre commission des lois et son rapporteur ont examiné avec vigilance les dispositions **intervenant dans le domaine pénal** pour les limiter aux seuls objectifs de simplification et de clarification et donc **supprimer** celles qui introduisaient des **mesures nouvelles et de portée importante** dans l'ordre juridique.

- *limiter à l'objectif affiché de la proposition de loi les modifications intervenant en matière pénale*

A l'initiative de son rapporteur, votre commission des lois a décidé de **supprimer** de l'**article 57**, l'ensemble des dispositions prévoyant, parallèlement à la suppression de règles dérogatoires en matière de récidive, un **relèvement des quantums de peine initiaux dans dix catégories d'infractions**. Votre commission estime que cette aggravation pénale, qui ne semble pas justifiée par une progression de la délinquance dans ces domaines, dépasse en tout état de cause le champ d'une loi de simplification.

Votre commission a également décidé, suivant en cela sa position constante, de **supprimer** de l'**article 63**, les dispositions prévoyant une **extension massive du champ de l'ordonnance pénale**. Il ne lui est en effet pas paru souhaitable d'étendre à l'ensemble des délits prévus par notre législation pénale (à l'exception de cinq catégories de délits) cette procédure de jugement écrite et non contradictoire, au cours de laquelle la personne poursuivie n'est à aucun moment entendue par l'institution judiciaire.

Au **même article 63**, elle a supprimé la disposition prévoyant que, dans le cadre de la **procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité**, le juge du siège peut moduler à la baisse la peine proposée par le procureur de la République et acceptée par le prévenu. Les auditions auxquelles votre rapporteur a procédé dans le cadre de l'examen de cette proposition de loi l'ont en effet convaincu que cette disposition, qui est très critiquée par les magistrats du parquet, n'était pas réellement souhaitée par les magistrats du siège.

Enfin, elle a décidé de **supprimer l'incrimination** créée par l'**article 65** (délit de soustraction à l'exécution d'un mandat d'arrêt européen ou d'une décision d'extradition), dont l'utilité ne lui paraît pas avérée.

- *Alléger et clarifier encore ...*

Votre commission a étendu à la procédure pénale la possibilité de recourir à la **signature électronique**, déjà prévue par l'article 1316 du code civil, et clarifié les règles relatives aux significations (**articles 65 ter et 65 quater nouveaux**).

5. Distinguer et préciser les ratifications d'ordonnances

Votre commission, après avoir regroupé les diverses ratifications dans un chapitre spécifique de la proposition de loi, a procédé, pour ce qui la concerne, à des coordinations et des mises à jour au sein de certaines de ces ordonnances ratifiées (**article 66 bis**).

Votre commission vous propose également de **ratifier trois ordonnances** publiées après l'examen de la présente proposition de loi par l'Assemblée nationale, **relatives aux commissaires aux comptes, aux**

entreprises en difficulté et à la fiducie, en y apportant, pour cette dernière, des modifications substantielles concernant la fiducie constituée à titre de sûreté.

*

* *

En conclusion, votre commission des lois indique que le texte résultant de ses travaux, a été établi sans préjudice de l'avis des trois commissions saisies pour avis de la présente proposition de loi – commission des affaires économiques, commission des affaires sociales et commission des finances- qui se prononceront et présenteront, le cas échéant, des amendements sur les articles relevant de leurs seules compétences respectives (*cf supra* p. 15).

EXAMEN DES ARTICLES

CHAPITRE PREMIER MESURES DE SIMPLIFICATION EN FAVEUR DES CITOYENS ET DES USAGERS DES ADMINISTRATIONS

Article premier

(art. L. 30 du code électoral)

Extension de la faculté de s'inscrire sur les listes électorales en dehors des périodes de révision

Cet article, figurant dans la proposition de loi initiale, modifie l'article L. 30 du code électoral pour étendre la possibilité d'inscription sur les listes électorales en dehors des périodes de révision au profit des électeurs ayant changé de commune pour motif professionnel et des personnes domiciliées avec elles.

Les **Français majeurs des deux sexes jouissant de leurs droits civils et politiques** qui veulent exercer leur droit de vote en France, doivent s'inscrire sur les listes électorales¹ (les inscriptions sur plusieurs listes étant interdites).

Les listes sont dressées par bureau de vote, par une **commission administrative** constituée pour chacun de ces bureaux et comprenant le maire ou son représentant, un délégué de l'administration désigné par le préfet ou le sous-préfet et un délégué choisi par le président du tribunal de grande instance.

En outre, une **liste générale des électeurs de la commune** est établie, d'après les listes spéciales des bureaux de vote. **Les listes électorales sont permanentes et font l'objet d'une révision annuelle**² par les commissions administratives, qui suit en principe le calendrier suivant :

¹ Par ailleurs, pour voter en France aux élections municipales ou aux élections européennes, les citoyens des Etats membres de l'Union européenne autres que la France qui y résident, doivent s'inscrire sur des listes électorales complémentaires.

² Article L. 16 du code électoral.

Opérations d'inscription et de radiation	Réunions du 1er septembre au 9 janvier
Établissement du tableau rectificatif	Entre le 1 ^{er} et le 9 janvier inclus
Date limite pour statuer sur les observations formulées en application des articles L. 23 et R8 du code électoral	9 janvier
Dépôt et publication du tableau rectificatif Clôture des listes	10 janvier 28 ou 29 février en cas d'année bissextile
Entrée en vigueur des listes	1 ^{er} mars

Les commissions administratives, lors de cette révision, statuent sur les demandes d'inscription déposées en mairie depuis le 1^{er} janvier, examinent la liste nominative, transmise par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), des personnes susceptibles d'être inscrites d'office, et procèdent aux radiations.

Leurs décisions peuvent être contestées par les électeurs intéressés devant le tribunal d'instance et tout électeur inscrit sur la liste électorale de la commune, comme le préfet ou le sous-préfet, peut réclamer au tribunal l'inscription ou la radiation d'un électeur.

Le préfet peut aussi déférer leurs travaux au tribunal administratif s'il estime que les formalités légales n'ont pas été observées¹.

En pratique, sont inscrits sur la liste électorale à leur demande :

1. tous les électeurs qui ont leur **domicile réel**² dans la commune ou y habitent **depuis six mois au moins** ;

2. ceux qui **figurent, pour la cinquième fois sans interruption, l'année de la demande d'inscription, au rôle d'une des contributions directes communales** et, s'ils ne résident³ pas dans la commune, ont déclaré vouloir y exercer leurs droits électoraux. Tout électeur ou toute électrice peut être inscrit sur la même liste que son conjoint au titre de cette disposition ;

3. **ceux qui sont assujettis à une résidence obligatoire dans la commune en qualité de fonctionnaires publics.**

¹ Article L. 20 du code électoral. Nom, prénoms, date et lieu de naissance, domicile ou résidence avec indication de la rue.

² La jurisprudence de la Cour de cassation estime que le domicile réel est, au sens de l'article 102 du code civil, le lieu où une personne a « son principal établissement », c'est-à-dire son lieu d'habitation réel (Civ. 2^{ème} chambre, 2 mars 2001, Mme Demetz).

³ La notion de résidence correspond à une situation de fait. Elle résulte du fait d'habiter, au moment de la demande, de manière effective et continue dans la commune. La durée de la résidence doit être de six mois au moins.

Sont également inscrits, dans les mêmes conditions, les citoyens qui, ne remplissant pas les conditions d'âge et de résidence lors de la formation des listes, les rempliront avant la clôture définitive (article L. 11 du code électoral). Des **dispositions spécifiques** sont prévues pour l'inscription des Français établis hors de France¹, des marinières, des personnes sans domicile fixe, en raison de la particularité de leur situation pour définir une commune de rattachement.

En outre, afin de favoriser la participation électorale des jeunes électeurs, les articles L. 11-1 et L. 11-2 du même code garantissent l'inscription d'office, sur la liste électorale de la commune de leur domicile, des personnes remplissant la condition d'âge pour être électeur avant la clôture définitive des listes, et, lors des révisions précédant un scrutin, jusqu'au jour de ce dernier.

Hors des périodes de révision, cinq catégories d'électeurs peuvent en principe² être inscrites sur les listes électorales en application de l'article L. 30 du code électoral³ :

1° **les militaires** « renvoyés dans leurs foyers après avoir satisfait à leurs obligations légales d'activité, libérés d'un rappel de classe ou démobilisés » après la clôture des délais d'inscription, ainsi que ceux ayant changé de domicile lors de leur retour à la vie civile ;

2° **les fonctionnaires et agents des administrations publiques mutés ou admis à faire valoir leur retraite** après la clôture des délais d'inscription ainsi que les membres de leur famille domiciliés avec eux à la date de la mutation ou de la mise en retraite ;

3° **les Français remplissant la condition d'âge exigée pour être électeur, après la clôture des délais d'inscription ;**

4° **les Français ayant acquis la nationalité française par déclaration ou manifestation expresse de volonté et qui ont été naturalisés après la clôture des délais d'inscription ;**

¹ Articles L. 12 et L. 14. Les Français établis hors de France peuvent également s'inscrire sur les listes électorales consulaires, tenues par les postes consulaires et certaines ambassades, afin de voter à l'étranger lors de l'élection présidentielle et de celle de l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE), ainsi que lors des référendums.

² Deux autres cas peuvent se présenter : d'une part, le juge d'instance peut statuer jusqu'au jour du scrutin, sur les réclamations des personnes qui prétendent avoir été omises sur les listes électorales par suite d'une erreur purement matérielle ou avoir été radiées de ces listes sans observation des formalités légales (article L. 34) ; d'autre part, un électeur radié à la requête d'un tiers peut demander au tribunal d'instance compétent de prononcer son inscription sur la liste électorale de la commune « dans laquelle il remplit les conditions pour être inscrit et ce, même si la révision des listes électorales est close. » (Cour de Cassation, Civ. 2^{ème} chambre, 2 mars 2001, Flosse et Civ., 2^{ème} chambre, 29 mars 2007, n° 07-60088).

³ Conformément aux dispositions de l'article L. 57 du code électoral, qui précise que « seuls peuvent prendre part au second tour de scrutin les électeurs inscrits sur la liste électorale qui a servi au premier tour de scrutin », des électeurs remplissant les conditions définies à l'article L. 30 entre les deux tours d'un scrutin ne peuvent pas obtenir leur inscription pour les opérations électorales en cours.

5° les Français ayant recouvré l'exercice du droit de vote dont ils avaient été privés par l'effet d'une décision de justice.

En pratique, les demandes d'inscription doivent être déposées à la mairie et ne sont recevables que jusqu'au dixième jour précédant celui de l'élection visée. **Elles sont transmises au juge du tribunal d'instance, qui statue dans les quinze jours** et au plus tard, quatre jours avant le scrutin. Cette décision peut faire l'objet d'un **recours en cassation** dans les dix jours de leur notification¹.

Les décisions du juge d'instance sont notifiées dans les deux jours par lettre recommandée, avec accusé de réception, à l'intéressé et au maire. Dès qu'il reçoit une décision ordonnant l'inscription d'un électeur, le maire effectue cette inscription sur les listes électorales et le tableau rectificatif, et en avise le préfet.

En 2004, année électorale (régionales et cantonales, européennes), 10.780 personnes ont été inscrites sur les listes électorales au titre de l'article L. 30, puis 53.368 en 2005 (année du référendum sur le traité européen), ou encore 20.656 en 2007 (présidentielle et législatives).

La dérogation prévue par l'article L. 30 du code électoral pour l'inscription des militaires ou des agents publics est liée à **leur statut même**, et aux **obligations qui y sont attachées**.

Selon le ministère de l'intérieur², les dispositions de l'article L. 30 précité relatives aux fonctionnaires *« remontent à 1946 dans leur formulation actuelle et tirent les conclusions de (leur) position statutaire et réglementaire. Ce dispositif d'inscription hors période de révision se justifie par la volonté du législateur de concilier les droits du citoyen reconnus au fonctionnaire, notamment l'exercice effectif de son droit de vote, et les préoccupations de continuité du service public, qui peuvent se traduire par des changements d'affectation géographique opérés dans des délais très courts. Il y a lieu de rappeler que la position statutaire et réglementaire du fonctionnaire subordonne son affectation à une décision de l'autorité administrative qui peut être produite comme pièce justificative de domicile mais que la Cour de cassation a limité cette possibilité d'inscription hors des périodes de révision à la seule commune d'affectation administrative du fonctionnaire »*.

Le présent article tend à compléter l'article L. 30 du code électoral avec un nouveau 2° bis pour permettre l'inscription sur les listes électorales hors période de révision, des personnes qui changent de domicile pour un motif professionnel autre que ceux visés aux 1° et 2° de cet article ou plus exactement de celles qui établissent leur domicile dans une autre commune pour un tel motif dans la rédaction adoptée par l'Assemblée

¹ Articles L. 31 à L. 33 et L. 35 du code électoral.

² Réponse à la question n° 8738 de M. Jean-Luc Warsmann publiée au Journal Officiel du 18 mars 2008.

nationale. Serait également possible l'inscription des **membres de leur famille qui vivent avec elles à la date du changement de domicile.**

Ce faisant, il harmonise utilement la situation applicable aux agents publics et aux autres personnes mutées pour des motifs professionnels.

A l'heure actuelle, les personnes qui changent de domicile parce qu'elles ont trouvé un nouvel emploi dans une autre commune, ou parce qu'elles comptent y créer une entreprise, ne peuvent, comme les agents publics visés au 1° de l'article L. 30, s'inscrire immédiatement sur les listes électorales de cette commune : elles doivent par conséquent retourner voter dans leur ancien bureau de vote ou voter par procuration en attendant l'année suivant leur changement de domicile pour que leur inscription dans leur nouvelle commune soit effective et qu'elles puissent y voter.

En complément, l'Assemblée nationale, à l'initiative de son rapporteur, a souhaité préciser que les inscriptions en dehors des périodes de révision des listes en application de l'article L. 30 sont possibles « *lorsque les électeurs sont convoqués pour un scrutin* ».

Ce qui signifie a contrario, que lorsque les électeurs ne sont pas convoqués, la révision de la liste électorale aurait lieu selon le calendrier normal déjà évoqué et prendrait effet au 31 décembre.

Cette précision tend à harmoniser le droit et le fait, les demandes d'inscription de l'article L. 30 ayant lieu en pratique à l'approche d'échéances électorales.

En outre, elle permettrait de mettre en œuvre sereinement l'extension des catégories de l'article L. 30 aux personnes changeant de domicile pour motif professionnel malgré l'augmentation de la charge de travail induite pour les communes par l'extension des catégories de l'article L. 30 du code électoral¹.

Comme l'a rappelé le rapporteur de l'Assemblée nationale, « *cette modification est sans incidence sur la capacité des personnes concernées à participer au vote, si un scrutin est prévu.* »

A l'initiative de votre rapporteur, votre commission a réécrit l'article 1^{er} afin de confirmer les modifications apportées par l'Assemblée nationale à l'article L. 30.

Elle vous propose en outre de modifier les articles L. 32 à L. 33 du même code et d'insérer dans ce dernier un article L. 33-1, pour **transférer aux commissions administratives responsables de l'inscription et de la radiation des électeurs pendant la période de révision annuelle des listes électorales, l'inscription des personnes visées à l'article L. 30 précité, aujourd'hui assurée par le juge du tribunal d'instance.**

¹ Le rapport entre le nombre de fonctionnaires (5,2 millions) et celui de salariés (23,3 millions) étant environ de 1 à 5 selon l'INSEE, le nombre d'inscriptions au titre de l'article L. 30 devrait, en toute logique, augmenter.

Le dispositif initié par votre rapporteur est le suivant :

– les demandes d’inscription seraient toujours déposées à la mairie jusqu’au dixième jour précédant celui du scrutin, qui les transmettrait à la commission administrative, cette dernière pouvant statuer jusqu’au cinquième jour avant celui de l’élection ;

– dans les deux jours de la décision de la commission, le maire la notifierait aux électeurs intéressés et, s’il y a lieu, au maire de la commune de radiation, et procéderait, le cas échéant, à l’inscription.

Sur ce point, la rédaction initiale de votre rapporteur prévoyait que cette notification a lieu « *par lettre recommandée avec accusé de réception* ».

Néanmoins, il a indiqué que, selon la commission des finances, si cette précision était maintenue, le dispositif proposé serait considéré comme irrecevable au regard de l’article 40 de la Constitution. Au regard de ces explications, la commission a donc supprimé cette précision ;

– les décisions de la commission pourraient être contestées par l’intéressé, par tout électeur de la commune et par le préfet ou le sous-préfet, devant le tribunal d’instance, compétent jusqu’au jour du scrutin.

Conforme à la proposition n° 46 du rapport de la commission sur la répartition des contentieux présidée par le recteur Serge Guinchard sur la répartition des contentieux, remis à Mme le Garde des Sceaux en juin dernier, cette réforme « *déjudiciarisant* » l’inscription sur les listes électorales des personnes visées à l’article L. 30 du code électoral aurait l’avantage de clarifier la procédure au profit des électeurs concernés qui n’auraient plus l’obligation de se présenter devant le juge d’instance compétent, tout en soulageant les tribunaux d’instance de cette activité secondaire pour eux.

Simultanément, toutes les garanties de procédure seraient préservées pour les électeurs puisque ces derniers pourraient contester, jusqu’au jour du scrutin, les décisions de la commission administrative devant le juge d’instance.

Votre commission a adopté l’article premier **ainsi modifié**.

Article 2

(art. 530-1 du code de procédure pénale)

Restitution automatique de la consignation en cas de succès de la contestation d’une amende

Cet article, introduit par la commission des lois de l’Assemblée nationale à l’initiative de MM. Jean-Luc Warsmann et Dominique Raimbourg, a pour objet de permettre la restitution automatique de la consignation en cas de succès de la contestation d’une amende forfaitaire.

En l’état du droit, lorsqu’une personne fait l’objet d’une contravention susceptible de donner lieu à une amende forfaitaire, elle peut en contester la matérialité devant un juge sans avoir à verser, au préalable, une

consignation. Toutefois, pour dissuader les contrevenants de mauvaise foi et assurer l'efficacité du dispositif de contrôle-sanction automatisé, la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière a introduit une exception à ce principe, en prévoyant que lorsque l'avis d'amende forfaitaire concerne une infraction mentionnée à l'article L. 121-3 du code de la route¹, la contestation n'est recevable que si le montant de l'amende due est versé préalablement, à titre de consignation (article 529-10 du code de procédure pénale).

En cas de classement sans suite ou de relaxe, le dernier alinéa de l'article 530-1 du code de procédure pénale prévoit que le montant de la consignation est reversé, **à sa demande**, à la personne à qui avait été adressé l'avis de paiement de l'amende forfaitaire ou qui a fait l'objet des poursuites : en l'état actuel de la rédaction de ce texte, une personne ayant acquitté une consignation afin de contester une amende forfaitaire ne peut donc être remboursée de cette dernière qu'à sa demande expresse, et ce alors même qu'une décision de justice a classé l'affaire sans suite ou l'a relaxée.

La réforme proposée **supprime l'exigence de cette demande expresse**, en prévoyant que, désormais, le Trésor public est tenu de reverser automatiquement le montant de la consignation versé par cette personne, sans qu'elle soit tenue d'en faire la demande.

La nécessité d'une telle réforme avait été soulignée par le Médiateur de la République avant d'être reprise devant notre assemblée par une proposition d'amendement à la précédente proposition de loi de simplification du droit. L'auteur de l'amendement, notre collègue Jean-René Lecerf, avait notamment relevé que les dispositions actuelles soulevaient l'incompréhension des usagers, qui doivent parfois attendre de longs mois avant d'apprendre qu'ils ne peuvent obtenir le remboursement de la consignation qu'à la suite d'une demande expresse.

Cette proposition d'amendement avait été retirée par son auteur après que le gouvernement, relevant qu'une telle réforme **relevait du domaine du règlement** et non de la loi, eut pris l'engagement de modifier l'article R. 49-18 du code de procédure pénale afin de simplifier la démarche des usagers souhaitant obtenir le remboursement des sommes consignées².

Conformément à cet engagement, **l'article 5 du décret n° 2008-794 du 30 juillet 2008** a modifié les dispositions de l'article R. 49-18 du code de procédure pénale, en prévoyant qu'en cas de classement sans suite par l'officier du ministère public ou de décision de relaxe, **un formulaire spécifique** est adressé à la personne aux fins de remboursement. Cette solution

¹ *Contraventions à la réglementation sur les vitesses maximales autorisées, sur le respect des distances de sécurité entre les véhicules, sur l'usage de voies et chaussées réservées à certaines catégories de véhicules et sur les signalisations imposant l'arrêt des véhicules.*

² *Voir compte-rendu intégral des débats de la séance du 25 octobre 2007.*

avait fait l'objet d'une recommandation formulée par la commission sur la répartition des contentieux présidée par le recteur Serge Guinchard¹.

Cette évolution réglementaire n'a pas satisfait les députés. Lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale, M. Etienne Blanc, rapporteur de la commission des lois, a estimé que cet envoi d'un formulaire spécifique constituait **une procédure lourde dans son application et contestable dans son principe**. Il a ainsi fait valoir qu'il était légitime qu'une personne ayant obtenu gain de cause puisse obtenir la restitution automatique de la somme qu'elle avait consignée, sans avoir à en faire la demande. Les députés, sensibles à ces arguments, ont donc adopté l'article 2 de la proposition de loi.

Votre commission ne peut que se rallier à ces arguments et considère également qu'il n'est pas légitime de prévoir qu'une personne qui a obtenu gain de cause ne puisse obtenir le remboursement de sa consignation que si elle en fait expressément la demande. En conséquence et à l'invitation de son rapporteur, elle a suivi la position des députés et supprimé du texte de l'article 530-1 du code de procédure pénale les termes « *à sa demande* ».

Néanmoins, votre commission s'est également montrée attentive aux arguments de la direction générale des finances publiques (DGFIP), qui fait valoir que, dans la plupart des cas, elle ne dispose pas, au moment de la décision de classement sans suite ou de relaxe, de données complètes et actualisées concernant l'intéressé. En particulier, la DGFIP fait observer que, faute de disposer des références bancaires de l'usager, il lui serait nécessaire de développer une chaîne de remboursement par lettre-chèque, mécanisme lourd, coûteux et générateur d'erreurs (notamment en termes d'adressage).

Il est donc nécessaire, **dans un souci de pragmatisme**, de prévoir qu'indépendamment de toute demande expresse de l'usager, l'administration adresse à ce dernier, avec la décision de relaxe ou de classement sans suite, **une demande de renseignements complémentaires destinée à permettre un remboursement du montant de la consignation dans des délais rapides**. Cette demande pourra être effectuée *via* le formulaire spécifique prévu par l'article 5 du décret n° 2008-764 du 30 juillet 2008 précité, qui n'est entré en vigueur que le 1^{er} novembre dernier.

Ce mécanisme relevant en tout état de cause du domaine réglementaire, votre commission, sur la proposition de son rapporteur, a donc modifié le texte de l'article 530-1 du code de procédure pénale afin de **permettre au pouvoir réglementaire de prendre les mesures d'application nécessaire**.

Elle a adopté l'article 2 **ainsi modifié**.

¹ « *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée* », rapport remis à madame le Garde des sceaux le 30 juin 2008, page 115 : « *La commission recommande de faciliter le remboursement des consignations lorsque le réclamant bénéficie d'un classement sans suite ou d'une relaxe en améliorant son information et notamment en lui adressant un formulaire de demande de remboursement* ».

Article 3

(art. 80 du code civil)

**Déclaration des décès survenus dans les établissements de santé
et les établissements sociaux et médico-sociaux
qui accueillent des personnes âgées**

Cet article, qui figurait dans la proposition de loi initiale, modifie l'article 80 du code civil afin de simplifier, à un double titre, les modalités de déclaration des décès survenus dans les établissements de santé et les établissements sociaux et médico-sociaux qui accueillent des personnes âgées.

Aux termes de l'article 78 du code civil, l'acte de décès est dressé par l'officier de l'état civil de la commune où le décès a eu lieu, sur la déclaration d'un parent du défunt ou sur celle d'une personne possédant sur son état civil les renseignements les plus exacts et les plus complets qu'il sera possible.

L'article 80 du même code prévoit qu'en cas de décès dans les « *hôpitaux ou les formations sanitaires, les hôpitaux maritimes, civils, ou autres établissements publics* », les « *directeurs, administrateurs ou maîtres* » de ces hôpitaux ou établissements doivent en donner avis, dans les vingt-quatre heures, à l'officier de l'état civil ou à celui qui en remplit les fonctions, et tenir un registre de ces déclarations. Il n'en fait pas moins obligation à l'officier de l'état civil de se transporter sur les lieux pour s'assurer du décès et prendre les renseignements nécessaires à l'établissement de l'acte de décès.

La première des modifications proposées consiste à **assujettir les directeurs de tous les établissements de santé et de tous les établissements sociaux et médico-sociaux qui accueillent des personnes âgées¹**, que ces établissements soient publics ou privés, **à l'obligation de déclarer à l'officier de l'état civil les décès survenus dans leur établissement et de tenir un registre de ces déclarations**. Il s'agit, pour M. Etienne Blanc, rapporteur de la proposition de loi au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, de « *simplifier les démarches administratives pour les proches de la personne décédée dans une maison de retraite ou un hôpital privés, en mettant à la charge de l'établissement qui l'accueillait la déclaration de décès²*. »

¹ Les établissements sociaux et médico-sociaux qui accueillent des personnes âgées constituent l'une des catégories d'établissements sociaux et médico-sociaux énumérées à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles. Selon l'Organisation mondiale de la santé, une personne est âgée à partir de soixante ans. En droit interne, cet âge a également été retenu pour certaines prestations ou dispositions concernant les personnes âgées. L'article L. 113-1 du code de l'action sociale et des familles dispose ainsi que toute personne âgée de soixante-cinq ans privée de ressources suffisantes peut bénéficier, soit d'une aide à domicile, soit d'un placement chez des particuliers ou dans un établissement, ajoutant que les personnes âgées de plus de soixante ans peuvent obtenir les mêmes avantages lorsqu'elles sont reconnues inaptes au travail. Soixante ans est également l'âge minimum fixé par l'article R. 232-1 du code de l'action sociale et des familles pour pouvoir bénéficier de l'allocation personnalisée d'autonomie.

² Rapport n° 1145 (Assemblée nationale, XIII^e législature), page 23.

La seconde des modifications proposées consiste à **supprimer l'obligation faite à l'officier de l'état civil de se déplacer systématiquement sur les lieux**, « *qui générerait une lourdeur inutile dans l'écrasante majorité des déclarations concernant des décès survenus à l'hôpital¹* », **pour ne prévoir un tel déplacement qu'« en cas de difficulté »**.

Selon la mission commune d'information du Sénat sur la dépendance² :

« Au 31 décembre 2003, la Drees recensait 10 526 établissements hébergeant des personnes âgées (Ehpad) : 6 376 maisons de retraites, 2 975 logements-foyers, 1 044 unités de soins de longue durée (USLD) et 131 résidences spécifiquement dédiées à l'hébergement temporaire. L'ensemble de ces structures offraient ainsi 671 000 places installées pour 644 000 personnes accueillies. Le coefficient d'occupation moyen des établissements pour personnes âgées était donc de 95,6 % environ pour l'ensemble du secteur. (...) »

« Les établissements médicosociaux regroupent, pour l'essentiel, les maisons de retraite et les logements-foyers. D'après les données de la Drees dans son étude précitée, on dénombrait, au 31 décembre 2003, 436 300 places installées en maisons de retraite, et 152 900 places installées en logements-foyers. D'après les données transmises par la direction générale de l'action sociale, 695 maisons de retraite proposaient, au mois de juin 2008, 12 099 places installées en petites unités de vie. (...) »

« En 2003, selon l'étude de la Drees précitée, on dénombrait 1 044 USLD représentant une offre de près de 80 000 places. Quant au nombre de services de courts séjours gériatriques, il est évalué, par la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (Dhos) à environ 290 au 31 décembre 2007. On dénombrait, à la même date, près de 450 services de soins de suite et de réadaptation, sans qu'il soit possible d'identifier spécifiquement ceux destinés à la gériatrie. »

Votre commission a adopté l'article 3 **sans modification**.

Article 3 bis

(art. 804 du code civil)

Modalités de la renonciation à une succession

Cet article, inséré par l'Assemblée nationale en première lecture sur proposition du Gouvernement et avec l'avis favorable de sa commission des lois, simplifie les modalités de renonciation à une succession.

¹ Rapport n° 1145 (Assemblée nationale, XIII^e législature), page 23.

² Rapport d'information n° 447 (2007-2008) de M. Alain Vasselle et plusieurs de ses collègues, fait au nom de la Mission commune d'information dépendance, juillet 2008, pages 38 à 41, (www.senat.fr/noticerap/2007/r07-447-1-notice.html).

Depuis la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et libéralités, **un héritier dispose de trois options** (article 768 du code civil) : **accepter la succession purement et simplement, y renoncer** ou, s'il a une vocation universelle ou à titre universel, **l'accepter à concurrence de l'actif net**, cette dernière option ayant remplacé l'acceptation sous bénéfice d'inventaire.

La faculté d'opter se prescrit par dix ans à compter de l'ouverture de la succession (article 780 du code civil). Toutefois, passé un délai de quatre mois à compter de cette date, l'héritier taisant peut être sommé de prendre parti à l'initiative d'un créancier de la succession, d'un cohéritier, d'un héritier de rang subséquent ou de l'Etat ; à défaut d'avoir pris parti dans un délai de deux mois qui peut être prolongé par le juge, il est réputé acceptant pur et simple (articles 771 et 772 du code civil). Ses créanciers personnels peuvent être autorisés en justice à accepter la succession en son lieu et place, jusqu'à concurrence de leurs créances (article 779 du code civil).

L'héritier qui renonce est censé n'avoir jamais été héritier (article 805 du code civil). Il n'est pas tenu au paiement des dettes et charges de la succession si ce n'est, à proportion de ses moyens, au paiement des frais funéraires de l'ascendant ou du descendant à la succession duquel il renonce (article 806 du code civil). Tant que la prescription du droit d'accepter n'est pas acquise contre lui, il peut révoquer sa renonciation en acceptant la succession purement et simplement, si elle n'a pas été déjà acceptée par un autre héritier ou si l'Etat n'a pas déjà été envoyé en possession. Cette acceptation rétroagit au jour de l'ouverture de la succession, sans toutefois remettre en cause les droits qui peuvent être acquis à des tiers sur les biens de la succession par prescription ou par actes valablement faits avec le curateur à la succession vacante (article 807 du code civil).

Dans le rapport¹ présenté au nom de votre commission sur la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006, notre ancien collègue Henri de Richemont relevait que : « **Des trois options reconnues au successible, la renonciation est la plus rarement choisie, dans moins de 5 % des cas** », étant précisé qu'on recense environ 400 000 successions par an –en 2007, 62 510 renonciations ont été effectuées devant les tribunaux de grande instance. Elle peut répondre à des **motivations diverses** : échapper à un passif excédentaire, conserver une libéralité rapportable excédant la part du successible, respecter les souhaits du défunt en avantageant les autres co-héritiers dans le cadre d'un pacte tacite de famille, favoriser certains héritiers par rapport à d'autres. Cette option devrait devenir encore plus rare à l'avenir, compte tenu de la réforme de l'acceptation à concurrence de l'actif net et de la possibilité de renoncer par anticipation à exercer des actions en réduction contre des libéralités portant atteinte à sa réserve.

¹ Rapport n° 343 (2005-2006) de M. Henri de Richemont, déposé le 10 mai 2006. (www.senat.fr/rap/105-343-1/105-343-1.html)

A la différence de l'acceptation, qui peut être tacite, la renonciation à une succession ne se présume pas. **Pour être opposable aux tiers¹, la renonciation opérée par l'héritier universel ou à titre universel² doit être faite au tribunal dans le ressort duquel la succession s'est ouverte** (article 804 du code civil), c'est-à-dire celui du dernier domicile du défunt (article 720 du code civil). A défaut de publicité, la renonciation reste valable mais est inopposable aux créanciers. Ce formalisme permet notamment à ces derniers d'appréhender plus précisément l'étendue de leur droit de gage.

L'héritier universel ou à titre universel qui souhaite renoncer à une succession doit donc actuellement se déplacer au tribunal de grande instance du dernier domicile du défunt, parfois éloigné de son propre domicile, pour y communiquer au greffe ses nom, prénom, profession et domicile, ainsi que la qualité en vertu de laquelle il est appelé à la succession (article 1339 du code de procédure civile). Il peut se faire représenter par un mandataire à condition de lui confier un mandat exprès de renonciation³. Le greffe inscrit la déclaration de renonciation sur un registre tenu à cet effet et en donne récépissé au déclarant (article 1339 du code civil).

Les dispositions proposées consistent à modifier l'article 804 du code civil pour prévoir que **la renonciation opérée par l'héritier universel ou à titre universel doit être « adressée ou déposée », et non plus « faite » au tribunal dans le ressort duquel la succession s'est ouverte**. Elles donnent ainsi au pouvoir réglementaire la **possibilité de prévoir l'envoi d'un courrier recommandé avec accusé de réception** et l'élaboration d'un modèle de renonciation (formulaire cerfa) ainsi que d'une notice explicative.

Selon l'exposé des motifs de l'amendement : *« Cette mesure permettra d'éviter aux usagers des démarches inutiles et chronophages. Par ailleurs, l'usager n'aura plus à supporter le coût d'un voyage ou, le cas échéant, du recours à un mandataire professionnel. »*

Si l'on peut comprendre que cette formalité est, comme le souligne ce même exposé des motifs, « irritante » pour les intéressés, il convient également d'observer, à l'instar notamment des représentants du Conseil du supérieur du notariat et de l'Union syndicale des magistrats entendus par votre rapporteur, qu'elle présente le double intérêt de permettre au greffe du tribunal de grande instance de s'assurer de l'identité du renonçant et du caractère éclairé de sa décision. La direction des affaires civiles et du sceau a toutefois indiqué à votre rapporteur que la vérification du caractère éclairé de la renonciation n'entraîne nullement dans le champ des compétences du greffier chargé de l'enregistrer.

¹ Avant la loi du 23 juin 2006, cette formalité était une condition de la validité de la renonciation et non de son opposabilité.

² La loi du 23 juin 2006 a consacré la jurisprudence dispensant de cette formalité le légataire à titre particulier qui renonce à son legs.

³ Cour d'appel de Rouen, 31 mai 1950.

Les risques de fraude sont toutefois limités et l'article 777 du code civil dispose que l'action en nullité de l'option, pour cause d'erreur, de dol ou de violence, se prescrit par cinq ans à compter du jour où l'erreur ou le dol a été découvert ou du jour où la violence a cessé.

En conséquence, votre commission a adopté l'article 3 *bis* **sans modification**.

Article 4

(art. 815-5-1 nouveau du code civil)

Aliénation d'un biens indivis

Cet article, qui figurait dans la proposition de loi initiale, insère un article 815-5-1 dans le code civil afin d'instituer une nouvelle modalité d'aliénation d'un bien en indivision.

Il reprend le texte d'une proposition de loi présentée en janvier 2008 par MM. Jean-Luc Warsmann et Sébastien Huyghe¹, adoptée par la commission des lois de l'Assemblée nationale le 30 janvier 2008, sur le rapport de M. Sébastien Huyghe², mais non examinée en séance publique.

Avant d'évoquer les dispositions proposées, qui soulèvent une question délicate, il convient de rappeler les innovations importantes introduites par la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités.

1. Les assouplissements apportés par la loi du 23 juin 2006 au régime de l'indivision

Il y a indivision en cas de concours de droits de même nature portant sur un même bien ou ensemble de biens –ainsi, le nu-propiétaire et l'usufruitier d'un bien ne se trouvent pas en indivision car ils sont titulaires de droits différents³. Ces droits peuvent être de natures diverses, même s'il s'agit le plus souvent d'un droit de propriété : chaque indivisaire est propriétaire de l'ensemble du bien indivis mais il ne l'est que pour une quote-part abstraite.

Ce concours pouvant apparaître comme une anomalie au regard notamment du droit exclusif de la propriété, l'indivision a toujours été conçue comme un régime transitoire. L'article 815 du code civil énonce ainsi que : « *Nul ne peut être contraint à demeurer dans l'indivision et le partage peut toujours être provoqué, à moins qu'il n'y ait été sursis par jugement ou convention.* »

Force est cependant de constater, en pratique, que l'indivision, surtout successorale, est une situation durable. Aussi le législateur, tout en cherchant à faciliter et accélérer les partages, s'est-il efforcé de l'organiser pour améliorer la gestion des biens indivis.

¹ Proposition de loi de MM. Jean-Luc Warsmann et Sébastien Huyghe n° 618 (Assemblée nationale, XIII^e législature) visant à simplifier la vente des biens en indivision.

² Rapport de M. Sébastien Huyghe n° 665 (Assemblée nationale, XIII^e législature).

³ Deuxième chambre civile de la Cour de cassation, 18 octobre 1989.

La loi du 23 juin 2006 précitée a ainsi favorisé le **partage amiable** des successions, notamment en permettant aux co-héritiers de passer outre l'inertie d'un héritier en le mettant en demeure de se faire représenter au partage, et à défaut, en prévoyant la désignation par le juge d'un professionnel qualifié pour le représenter.

Elle a également amélioré l'efficacité du partage judiciaire. Un délai d'un an est accordé au notaire pour établir l'état liquidatif ce délai pouvant être suspendu en cas de recours à un expert pour évaluer les biens successoraux, ou prorogé si la complexité de la situation le nécessite. Le notaire commis a pour mission de composer les lots à attribuer aux héritiers. Il établit également les comptes entre copartageants, la masse partageable et les droits des parties. Il peut mettre l'indivisaire défaillant en demeure de se faire représenter et, à défaut, peut demander au juge la désignation d'un professionnel qualifié pour le représenter.

Elle a enfin sécurisé les opérations de partage. Le tribunal peut ainsi, à la demande d'une partie, ordonner un partage complémentaire ou rectificatif, s'il apparaît que les conséquences de la violence ou du dol peuvent être réparées autrement que par l'annulation du partage. En outre, une action en complément de part a été substituée à l'action en rescision pour lésion, le délai de cette action étant réduit de cinq à deux ans.

Pour autant, la loi du 23 juin 2006 a également étendu les possibilités de sursis à partage et de maintien dans l'indivision, essentiellement dans le but d'assurer la pérennité de toutes les entreprises, qu'elles soient agricoles, commerciales, industrielles, artisanales ou libérales, et plus seulement des entreprises agricoles, et qu'elles revêtent une forme sociale ou individuelle, et plus seulement individuelle.

Les dispositions relatives au régime légal de l'indivision sont énoncées aux articles 815 à 815-18 du code civil, tandis que celles relatives à l'indivision conventionnelle figurent aux articles 1873-1 à 1873-18. En dépit de leurs emplacements respectifs, au sein des parties consacrées aux successions et aux contrats, elles s'appliquent à l'ensemble des indivisions, qu'elles soient successorales, post-communautaires, post-sociétaires ou conventionnelles.

La principale innovation introduite par la loi du 23 juin 2006 concernant la gestion des biens indivis a consisté à distinguer trois types d'actes : ceux qui peuvent être pris seuls, ceux qui peuvent être pris à une majorité qualifiée et ceux qui supposent l'unanimité.

Depuis le 1^{er} janvier 2007, tout indivisaire peut prendre seul les mesures nécessaires à la conservation des biens indivis. Auparavant, ces mesures conservatoires devaient revêtir un caractère d'urgence (article 815-2 du code civil). Cette exigence a été supprimée car, comme le soulignait notre ancien collègue Henri de Richemont, rapporteur de ce texte au nom de votre commission des lois : « *un entretien régulier des biens indivis est préférable à la réparation de dommages causés par l'inaction.* »

Par ailleurs, les indivisaires peuvent désormais, à la majorité des deux tiers au moins et à condition d'en informer les autres indivisaires : effectuer les actes d'administration relatifs aux biens indivis, donner à l'un ou plusieurs des indivisaires ou à un tiers un mandat général d'administration¹, vendre les meubles indivis pour payer les dettes et charges de l'indivision, conclure et renouveler les baux autres que ceux portant sur un immeuble à usage agricole, commercial, industriel ou artisanal (article 815-3 du code civil).

L'unanimité reste requise pour tout acte qui ne ressortit pas à l'exploitation normale des biens indivis et tout acte de disposition autre que la vente des meubles indivis pour payer les dettes et charges de l'indivision (article 815-3 du code civil). Il n'a pas semblé possible, au regard du risque de violation du droit de propriété garanti par la Constitution, de permettre à une majorité des deux tiers des indivisaires d'accomplir de tels actes. En conséquence, par exemple, la vente d'un immeuble indivis nécessite toujours une décision prise à l'unanimité des indivisaires.

Toutefois, pour remédier aux difficultés susceptibles de résulter de l'exigence de l'unanimité, la loi a prévu divers hypothèses d'intervention judiciaire.

Si l'un des indivisaires se trouve hors d'état de manifester sa volonté, un autre peut ainsi se faire habilitier par justice à le représenter, d'une manière générale ou pour certains actes particuliers, les conditions et l'étendue de cette représentation étant fixées par le juge. A défaut de pouvoir légal, de mandat ou d'habilitation par justice, les actes faits par un indivisaire en représentation d'un autre ont effet à l'égard de celui-ci, suivant les règles de la gestion d'affaires² (article 815-4 du code civil).

Bien plus, un indivisaire peut être autorisé par justice à passer seul un acte pour lequel le consentement d'un co-indivisaire serait nécessaire, si le refus de celui-ci met en péril l'intérêt commun, étant précisé que le juge ne peut, à la demande d'un nu-proprétaire, ordonner la vente de la pleine propriété d'un bien grevé d'usufruit contre la volonté de l'usufruitier (article 815-5 du code civil). L'autorisation judiciaire n'a pas ici pour objet de suppléer une volonté défaillante mais de trancher un différend. Elle doit être délivrée, par le tribunal de grande instance, avant la réalisation de l'acte projeté. La condition de la mise en péril de l'intérêt commun est appréciée souverainement par les juges du fond. Elle fait actuellement l'objet d'une interprétation stricte : ont notamment été autorisés la vente d'un bien indivis pour payer les droits de succession³ ; le renouvellement d'un bail commercial pour éviter le paiement d'une indemnité d'éviction très importante⁴ ; la cession

¹ *Le mandataire doit toutefois disposer d'un mandat spécial, donné à l'unanimité, pour tout acte ne pouvant être accompli qu'à l'unanimité des indivisaires.*

² *Les conditions de la gestion d'affaires sont en pratique rarement réunies : intention d'agir de sa propre initiative pour le compte des autres indivisaires, utilité de la gestion pour les autres indivisaires, absence d'opposition de ces derniers.*

³ *Première chambre civile de la Cour de cassation, 14 février 1984.*

⁴ *Troisième chambre civile de la Cour de cassation, 18 avril 1985.*

d'un bail rural à l'enfant commun de deux époux divorcés afin d'éviter le refus de renouvellement du bailleur¹ ; la vente d'un immeuble indivis entre deux ex-concubins qui faisait l'objet d'une occupation privative par l'un d'entre eux sans versement d'indemnité à l'autre².

Le président du tribunal de grande instance peut prescrire ou autoriser toutes les mesures urgentes que requiert l'intérêt commun (article 815-6 du code civil), y compris des actes de disposition³. Toutefois, les dispositions du code civil font elles aussi l'objet d'une interprétation stricte.

Enfin, pour les seules indivisions successorales, lorsqu'il désigne un mandataire successoral, le juge peut l'autoriser à réaliser des actes de disposition nécessaires à la bonne administration de la succession (article 814 du code civil).

2. Les dispositions proposées

Le texte proposé pour insérer un article 815-1 dans le code civil a pour objet de créer une nouvelle modalité de vente des biens en indivision.

L'**initiative de la vente** appartiendrait à un ou plusieurs indivisaires titulaires d'au moins deux tiers des droits indivis, « *dans un souci de cohérence avec la majorité nécessaire pour accomplir les actes de gestion courante des biens indivis⁴* ».

« Certes, ajoute M. Etienne Blanc dans son rapport au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, les deux dispositifs juridiques ne sont pas comparables puisque celui de l'actuel article 815-3 du code civil permet aux indivisaires majoritaires d'agir sans autorisation de justice, alors que, précisément, les opportunités offertes par le nouvel article 815-5-1 sont conditionnées par une telle autorisation. Bien que l'intervention de l'autorité judiciaire puisse être estimée suffisante pour garantir que l'atteinte portée aux droits des indivisaires minoritaires, il a été jugé préférable de retenir un seuil supérieur à la majorité simple afin de souligner le caractère subsidiaire du recours à ce nouveau dispositif, qui ne trouverait à s'appliquer que quand les dispositifs aujourd'hui en vigueur -notamment le partage amiable- n'auraient pas trouvé à s'appliquer utilement. Cette majorité qualifiée doit également être comprise comme une garantie supplémentaire des droits des indivisaires minoritaires. »

Plusieurs **cas d'exclusion** sont prévus.

Ainsi, la vente ne pourrait être demandée en cas de **démembrement de la propriété du bien**. La vente d'un tel bien resterait réalisée, dans le cadre d'un partage, selon les règles définies aux articles 817, 818 et 819 du code civil.

¹ Cour d'appel de Grenoble, 19 novembre 1996.

² Cour d'appel de Paris, 6 décembre 2006.

³ Première chambre civile de la Cour de cassation, 16 février 1988.

⁴ Rapport n° 1145 (Assemblée nationale, XIIIe législature), pages 24 à 29.

La vente ne pourrait également être demandée qu'à la double condition que tous les indivisaires soient « *connus et localisés* » – puisque l'information de l'ensemble des indivisaires serait la condition de l'opposabilité de la vente à leur égard- et qu'aucun ne soit présumé absent, hors d'état de manifester sa volonté par suite d'éloignement, ou placé sous un régime de protection juridique. Si tel était le cas, un partage amiable ou judiciaire de l'indivision devrait être réalisé en application de l'article 836 du code civil auquel il est fait référence.

Le **notaire** jouerait un rôle central dans cette procédure, cohérent avec celui qu'il joue dans le règlement des successions.

Il devrait tout d'abord recueillir l'intention d'aliéner de l'indivisaire ou des indivisaires titulaires d'au moins deux tiers des droits indivis.

Il devrait ensuite, dans un délai d'un mois, faire signifier par un huissier de justice cette intention aux autres indivisaires, sans quoi les décisions prises par la suite ne leur seraient pas opposables.

Enfin, en cas de refus ou en l'absence de réponse des indivisaires dans un délai de deux mois à compter de la signification, le notaire devrait dresser un procès-verbal de difficulté, qui ouvrirait à l'indivisaire ou aux indivisaires titulaires d'au moins deux tiers des droits indivis la possibilité de saisir le tribunal de grande instance aux fins d'autorisation de la vente. Ce délai est destiné, selon M. Etienne Blanc, à permettre aux « *indivisaires tentés de s'opposer aux décisions des autres indivisaires sans raison valable* » de réaliser « *qu'il est de leur intérêt désormais d'être plus conciliants. Ceux-ci observeront alors que la vente amiable du bien s'effectuera sans doute plus rapidement et dans de meilleures conditions que dans le cadre d'une vente aux enchères.* »

La juridiction compétente pour autoriser la vente serait le **tribunal de grande instance**, sur saisine du ou des indivisaires demandeurs.

Un indivisaire aurait ainsi la possibilité de présenter une demande reconventionnelle, pour s'opposer à la vente, pour demander le partage et pour demander à bénéficier d'une attribution préférentielle du bien, prévue par les articles 831 à 834 du code civil.

L'information de la juridiction serait assurée par la communication du procès verbal établi par le notaire, dans lequel figureraient les droits des différents indivisaires et tous les éléments attestant du respect de la procédure, en particulier l'information de tous les indivisaires.

Enfin, il est prévu que la vente du bien indivis ne pourra être autorisée que si « *elle ne porte pas une atteinte excessive aux droits des autres indivisaires* ». Parmi les éléments que la juridiction pourrait prendre en compte figurent évidemment les éléments fournis à l'appui de la demande ainsi que les observations des autres indivisaires. Il a été indiqué à votre rapporteur que le tribunal de grande instance pourrait refuser d'autoriser la vente, par exemple d'une maison de famille, si le préjudice moral causé aux indivisaires qui s'y opposent, alors qu'ils contribuent régulièrement à son entretien, était trop important.

L'aliénation serait réalisée par voie de **licitation**, c'est-à-dire par voie d'enchères à la barre du tribunal de grande instance ou en l'étude du notaire, suivant les modalités prévues aux articles 1272 et suivants du code de procédure civile. Il ne s'agit pas tant de garantir que le bien sera vendu à un meilleur prix –la réforme de la saisie immobilière réalisée en 2006 a précisément autorisé la vente amiable du bien saisi pour en tirer un meilleur prix qu'en cas de vente aux enchères- que de s'assurer de la transparence des opérations. Les indivisaires pourront bien évidemment y participer ; ils pourront même, sous la condition peu probable d'en être tous d'accord, exclure la participation de tiers.

Les sommes retirées de la vente ne pourraient faire l'objet d'un emploi. Comme l'indique M. Etienne Blanc, rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale : *« En effet, la procédure introduite par le présent article vise à permettre à des indivisaires de sortir de l'indivision. Il serait donc pour le moins incompréhensible que cette procédure soit utilisée par des indivisaires qui réemploieraient les sommes retirées de la vente pour racheter un bien en indivision. Il faut donc éviter que ce dispositif soit détourné de son objectif pour réaliser, par exemple, des opérations immobilières. »*

Cette restriction est toutefois atténuée afin de permettre que les sommes retirées de la vente puissent servir à payer les dettes et charges de l'indivision, à l'instar de l'article 815-3 du code civil, qui permet la vente de meubles indivis pour payer les dettes et charges de l'indivision.

Enfin, le dernier alinéa du texte proposé pour l'article 815-5-1 du code civil précise que l'aliénation effectuée dans les conditions fixées par l'autorisation de justice est opposable à l'indivisaire dont le consentement a fait défaut, dès lors que celui-ci a été valablement informé des intentions des autres indivisaires par le notaire.

3. La position de la commission des lois

Les dispositions proposées ont suscité des **appréciations divergentes de la part des personnes entendues par votre rapporteur** : le Conseil supérieur du notariat et l'Union syndicale des magistrats s'y sont déclarés favorables tandis que les instances représentatives de la profession d'avocat et le Syndicat de la magistrature s'y sont opposés.

Leur conformité à la déclaration des droits de l'homme et du citoyen¹ et à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales² a également été mise en doute, notamment lors des débats à l'Assemblée nationale.

¹ Article 17 : « La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. » L'article 545 du code civil

² Article 1^{er} du protocole additionnel de 1952 : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. »

Plusieurs arguments en faveur de cette conformité ont été avancés par le rapporteur de l'Assemblée nationale, la direction des affaires civiles et du sceau du ministère de la justice et le Conseil supérieur du notariat :

– la vente sera autorisée par le tribunal qui vérifiera qu'elle ne porte pas une atteinte excessive aux droits des autres indivisaires. La vente ne dépendra donc pas de la seule volonté majoritaire des deux tiers des indivisaires ;

– l'autorisation de la vente sera prononcée par la même juridiction que celle susceptible de constater qu'un indivisaire peut bénéficier d'une attribution préférentielle du bien, en vertu des articles 831 à 834 du code civil. Dès lors, un indivisaire souhaitant se voir attribuer le bien pourra faire une demande reconventionnelle en partage qui empêchera la vente du bien ;

– la vente du bien indivis ne vaudra pas partage. Ainsi les droits des indivisaires dans le cadre du partage seront préservés. Les sommes retirées de la vente devront revenir dans la masse indivise afin de faciliter le partage ;

– le dispositif prévu ne pourra s'appliquer que dans le cas où tous les indivisaires seront connus et localisés ;

– enfin, la vente devant prendre la forme d'une vente aux enchères, elle préservera au mieux les intérêts des indivisaires.

Votre commission a décidé d'en accepter l'augure, considérant en outre que les dispositions proposées présentent l'intérêt de faciliter la sortie de certaines indivisions, dans lesquelles les conflits se cristallisent sur quelques biens.

Sur proposition de votre rapporteur, elle a procédé à une **réécriture complète du texte** adopté par l'Assemblée nationale ayant pour objet, outre des **clarifications** rédactionnelles, de **porter de deux à trois mois**, à compter de la signification, **le délai accordé** à ces indivisaires **pour s'opposer ou non à la vente**, afin de faciliter la vente amiable du bien et par souci de cohérence avec divers articles du code civil, notamment l'article 837 qui accorde un délai de trois mois à un indivisaire défaillant pour constituer mandataire en vue du partage de l'indivision.

Votre commission a adopté l'article 4 **ainsi modifié**.

Article 5

(art. 9, 10-1, 18-2, 21, 22, 25 et 29-6 de la loi n° 65-557
du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété)

Clarification du régime de la copropriété

Cet article, issu de la proposition de loi initiale¹ et adopté sans modification par l'Assemblée nationale, tend à apporter certains aménagements ponctuels au régime actuel de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété.

¹ Cette disposition est elle-même la reprise d'une proposition de loi n° 941 (XIIIème législature) de M. Jean-Luc Warsmann, déposée le 4 juin 2008.

1. Participation aux frais de procédure engagés par le syndicat de copropriété

Aux termes de l'article 10 de la loi du 10 juillet 1965, les copropriétaires sont tenus de participer aux charges relatives à la conservation, à l'entretien et à l'administration des parties communes proportionnellement aux valeurs relatives des parties privatives comprises dans leurs lots. Cette obligation recouvre, en particulier, les frais de procédure et les dommages et intérêts résultant d'un procès auquel le syndicat de copropriété est partie.

Jusqu'à la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, la rédaction de l'article 10 impliquait que le copropriétaire en procès avec le syndicat des copropriétaires devait, même si sa prétention était accueillie en justice, participer à ces frais. Cette loi a opportunément mis fin à cette incohérence en prévoyant que, dans une telle situation, le copropriétaire qui, à l'issue d'une instance judiciaire l'opposant au syndicat, voit sa prétention déclarée fondée par le juge, est dispensé de toute participation à la dépense commune des frais de procédure, dont la charge est alors répartie entre les autres copropriétaires. Le juge peut toutefois en décider autrement en considération de l'équité ou de la situation économique des parties au litige.

Il semble toutefois qu'en pratique, les copropriétaires ayant vu leurs droits face au syndicat reconnus par décision de justice connaissent certaines difficultés à ne pas se voir imposer de participer aux frais de procédure exposés par le syndicat.

Le 2° de cet article tend à modifier l'article 10-1 de la loi du 10 juillet 1965 afin de prévoir que le **copropriétaire concerné doit automatiquement être dispensé de toute participation aux frais de procédure exposés par le syndicat, et qu'aucune démarche de sa part en ce sens n'a à être effectuée.**

En application de cette disposition, le syndic de copropriété devra donc d'office répartir entre les autres copropriétaires les frais de procédure liés au contentieux gagné par ce copropriétaire.

2. Remise au nouveau syndic des pièces et documents relatifs à la gestion de la copropriété

L'article 18-1 de la loi du 10 juillet 1965 définit les conséquences du changement de syndic de la copropriété et règle précisément les conditions dans lesquelles les documents ainsi que les fonds jusqu'alors détenus par le syndic au nom du syndicat des copropriétaires sont transmis au nouveau syndic désigné par l'assemblée générale.

Ainsi, dans le délai d'un mois à compter de la cessation de ses fonctions, l'ancien syndic doit remettre au nouveau syndic :

- la situation de trésorerie ;
- la totalité des fonds immédiatement disponibles ;
- l'ensemble des documents et archives du syndicat.

Dans un délai de deux mois à compter de l'expiration de ce même délai d'un mois, l'ancien syndic est tenu de verser au nouveau syndic le solde des fonds disponibles après apurement des comptes, et de lui fournir l'état des comptes des copropriétaires ainsi que celui des comptes du syndicat.

Afin de palier certaines difficultés pouvant naître de l'absence de diligence de l'ancien syndic pour remettre ces pièces, l'article 18-1 de la loi du 10 juillet 1965 prévoit qu'après mise en demeure restée infructueuse, le syndic nouvellement désigné ou le président du conseil syndical peut demander au juge, statuant en référé, d'ordonner sous astreinte la remise des pièces et des fonds ainsi que le versement des intérêts dus à compter du jour de cette mise en demeure.

En pratique, cette procédure ne permet toutefois pas toujours d'imposer à l'ancien syndic qu'il satisfasse avec célérité à ses obligations.

La modification proposée par le 3° de cet article vise à transformer la procédure actuelle de référé en une **procédure au fond**. Ce changement aura pour effet de permettre au président du tribunal de grande instance de **prendre une décision qui n'aura plus un caractère provisoire et de condamner dans le même temps l'ancien syndic au versement de dommages et intérêts**, alors qu'aujourd'hui une telle réparation ne peut résulter que de l'introduction d'une nouvelle action en justice.

3. Personnes pouvant être désignées membres du conseil syndical

Dans chaque copropriété, un conseil syndical assiste le syndic et contrôle sa gestion.

A l'heure actuelle, aux termes de l'article 21 de la loi du 10 juillet 1965, ses membres sont désignés par l'assemblée générale des copropriétaires parmi les personnes suivantes :

- les copropriétaires ;
- les associés de sociétés propriétaires de lots de copropriété ;
- les accédants ou les acquéreurs à terme dans le cadre du régime de la location-accession à la propriété immobilière organisé par l'article 41 de la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière ;
- les conjoints ou les représentants légaux de ces différentes catégories.

Cette énumération a posé, en pratique, deux types de difficultés.

D'une part, elle s'est heurtée à la multiplication des mesures de démembrement de propriété affectant les lots de copropriété, soulevant la question de la possibilité pour l'usufruitier d'un lot démembré de siéger au conseil syndical. A cet égard, la jurisprudence s'est montrée plus que

fluctuante, le Gouvernement considérant quant à lui que seul le nu-proprétaire pouvait être membre du conseil.¹

Or, des démembrements de propriété étant de plus en plus souvent mis en œuvre dans la pratique, notamment pour les avantages en termes de fiscalité qu'ils procurent, l'exclusion totale de l'usufruitier de la gestion de l'immeuble ne paraît pas justifiée.

D'autre part, en ne permettant qu'aux conjoints des copropriétaires d'être membres du conseil syndical, les dispositions actuelles ne tirent pas les conséquences de la création du pacte civil de solidarité (PACS) et de l'alignement progressif du statut patrimonial du partenaire d'un PACS sur celui du conjoint.

Le texte proposé par le 4^o de cet article tend à résoudre ces difficultés en **visant expressément, parmi les personnes susceptibles de siéger au sein du conseil syndical, les partenaires liés par un pacte civil de solidarité aux propriétaires ainsi que leurs usufruitiers**. Il supprime en outre la référence aux personnes visées à l'article 41 de la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984, précitée, abrogé par l'article 102 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Par coordination, le texte proposé prévoit également que le **partenaire lié par un PACS au syndic de la copropriété ne peut être membre du conseil syndical**, l'article 21 ne visant actuellement que le conjoint de celui-ci.

4. Délégations de vote au sein de l'assemblée générale

L'article 22 de la loi du 10 juillet 1965 détermine les modalités de vote au sein de l'assemblée générale de la copropriété.

Après avoir posé le principe que chaque copropriétaire dispose d'un nombre de voix correspondant à sa quote-part dans les parties communes², cet article dispose que tout copropriétaire peut déléguer son droit de vote à un mandataire, que ce dernier soit ou non membre du syndicat.

Toutefois, une limitation du nombre de délégations de vote susceptibles d'être détenues est posée. Ainsi, un mandataire ne peut recevoir plus de trois délégations de vote, sauf :

– si le total des voix dont dispose lui-même le mandataire et de celles de ses mandants n'excède pas 5 % des voix du syndicat ;

– si le mandataire participe à l'assemblée générale d'un syndicat principal et que tous ses mandants appartiennent à un même syndicat secondaire.

¹ Réponse à la question n° 83981 de M. Guy Teissier, JO Assemblée nationale, 25 juillet 2006, p. 7853.

² Excepté le cas où un copropriétaire possède une quote-part des parties communes supérieure à la moitié, le nombre de voix dont il dispose étant alors réduit à la somme des voix des autres copropriétaires.

Certaines juridictions ont néanmoins considéré que les mandats donnés à des administrateurs de biens régis par la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970, l'étaient en vertu de mandats de gestion, lesquels intégraient des délégations de vote aux assemblées générales, et en ont conclu que la limitation à trois délégations de vote ne leur était pas applicable.¹

La modification proposée par le 5° du présent article vise à ce que la **limitation à trois délégations ait un caractère général**, sous réserve des deux exceptions déjà expressément prévues par l'article 22 de la loi du 10 juillet 1965. En conséquence, un administrateur de biens ne pourra désormais exercer plus de trois délégations de vote, nonobstant la généralité du mandat de gestion qui lui aura été donné par un ou plusieurs copropriétaires.

En outre, le texte proposé **étend au partenaire du syndic lié à celui-ci par un PACS l'interdiction actuellement faite à son conjoint ou à ses préposés de recevoir mandat pour représenter un propriétaire.**

5. Mesures de coordination

Les 1°, 6° et 7° du présent article procèdent à diverses coordinations.

Le 1° modifie l'article 9 de la loi du 10 juillet 1965 afin de prendre en compte le déplacement, de l'article 26-1 à l'article 25 de la loi, des dispositions relatives aux travaux à effectuer dans les parties communes en vue de prévenir les atteintes aux personnes et aux biens.

Le 6° précise à droit constant, à l'article 26 de la loi, que la délégation du pouvoir de prendre des décisions relevant de l'assemblée générale statuant à la majorité des voix exprimées par les copropriétaires présents ou représentés doit être prise à la majorité des voix de tous les copropriétaires.

Le 7° substitue, à l'article 29-6 de la loi, la référence au livre VI du code de commerce à celle faite actuellement à la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises et à la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises, codifiées depuis 2000. Il ne modifie pas le droit en vigueur, les syndicats de copropriété n'étant toujours pas soumis aux procédures collectives applicables aux entreprises.

Votre commission a adopté l'article 5 **sans modification.**

¹ Cour d'appel d'Aix-en-Provence, 4^{ème} chambre A, 7 décembre 2000.

Article 6

(art. 35 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété)

Assouplissement des conditions de surélévation des immeubles soumis au régime de la copropriété

Cet article, issu de la proposition de loi initiale et adopté sans modification par l'Assemblée nationale, tend à assouplir, sous certaines conditions, la procédure permettant la surélévation d'un immeuble soumis au régime de la copropriété, en modifiant l'article 35 de la loi du 10 juillet 1965 qui définit actuellement les règles en la matière.

1. Le droit en vigueur

A défaut de précision du règlement de copropriété ou en cas de contradiction dans les titres de propriété, le droit de surélever un bâtiment affecté à l'usage commun ou comportant plusieurs locaux qui constituent des parties privatives différentes est **un droit accessoire aux parties communes** et, à ce titre, appartient de manière indivise à l'ensemble des copropriétaires ou à certains d'entre eux seulement.¹

Dans ce contexte, l'article 35 de la loi du 10 juillet 1965 prévoit à l'heure actuelle deux procédures distinctes d'autorisation de surélévation d'un immeuble en copropriété.

La première concerne l'hypothèse dans laquelle la **surélévation est réalisée par le syndicat des copropriétaires lui-même**, c'est-à-dire lorsque celui-ci est maître de l'ouvrage. En ce cas, la décision doit être prise à l'unanimité des membres du syndicat.

La seconde est relative à l'**aliénation du droit de surélévation des bâtiments de la copropriété**, c'est-à-dire à la cession à un tiers de la possibilité de surélever l'immeuble. Cette seconde modalité est soumise à une double condition :

– d'une part, une décision de l'assemblée générale des copropriétaires acquise à la **majorité des membres du syndicat des copropriétaires représentant au moins les deux tiers des voix**. Toutefois, le règlement de copropriété peut stipuler une majorité supérieure ; dans cette hypothèse, cette clause ne peut être modifiée qu'à cette même majorité ;

– d'autre part, l'accord des copropriétaires de l'étage supérieur du bâtiment à surélever.

A ces deux exigences s'ajoute, lorsque l'immeuble comprend plusieurs bâtiments, la nécessité d'une confirmation de la décision de l'assemblée générale par une assemblée spéciale des copropriétaires des lots composant le bâtiment à surélever, cette confirmation devant intervenir à la majorité de ses membres représentant au moins les deux tiers des voix.

¹ Articles 3 et 4 de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965.

La rigueur des règles de majorité ainsi instituées s'explique par l'importance des conséquences de la surélévation des bâtiments de la copropriété, tant en termes de nuisances qu'en considération de la modification de l'équilibre des lots au sein de la copropriété. Elle a néanmoins pour conséquence de rendre les opérations de surélévation plus difficiles à réaliser.

2. L'assouplissement proposé

L'objet du présent article est de **faciliter l'édification d'étages supplémentaires dans les copropriétés situées dans des communes touchées par une pénurie d'offre de logements, en atténuant les règles de majorité exigées en cas d'aliénation du droit de surélévation.**

Le dispositif proposé serait dérogatoire aux règles de majorité actuellement requises et **ne s'appliquerait qu'aux immeubles compris dans le périmètre d'un droit de préemption urbain.**

Les communes dotées d'un plan d'occupation des sols rendu public ou d'un plan local d'urbanisme approuvé peuvent en effet, par délibération, instituer un droit de préemption urbain sur tout ou partie des zones urbaines et des zones d'urbanisation future délimitées par ce plan, ainsi que dans certains périmètres limitativement énumérés.¹ Ce droit permet à la commune, en cas de cession d'un bien immobilier compris dans le périmètre ainsi institué, de se substituer au cessionnaire aux conditions et, en principe, au prix fixé dans la promesse de vente.

Pour ces immeubles, les conditions requises seraient désormais :

– d'une part, une décision d'aliénation prise « *à la majorité prévue à l'article 25* », c'est-à-dire à la **majorité de l'ensemble des voix des copropriétaires de l'immeuble**, qu'ils soient ou non présents ou représentés à l'assemblée générale ;

– d'autre part, **l'accord des copropriétaires de l'étage supérieur** du bâtiment à surélever.

En outre, dans l'hypothèse où l'immeuble comprend plusieurs bâtiments, l'aliénation devra également être confirmée par une assemblée spéciale des copropriétaires des lots composant le bâtiment à surélever, à la majorité de l'article 25.

Compte tenu de la place du dispositif au sein de l'article 35 de la loi, **une règle de majorité supérieure, éventuellement prévue par le règlement de copropriété, ne pourra tenir en échec celle prévue par la présente proposition de loi.**

L'assouplissement de la règle de majorité requise devrait indéniablement faciliter les opérations de surélévation.

¹ Article L. 211-1 du code de l'urbanisme.

Néanmoins, estimant que les conséquences particulièrement lourdes d'une surélévation d'un immeuble soumis au régime de la copropriété justifient un équilibre entre les droits des copropriétaires et les impératifs de la densification de l'habitat en milieu urbain, votre commission estime qu'il convient que la règle de majorité choisie garantisse un assentiment suffisamment important des copropriétaires à l'opération de surélévation.

Or, le renvoi à la majorité prévue à l'article 25 de la loi du 10 juillet 1965 n'apparaît à cet égard pas satisfaisant.

En effet, l'article 25-1 de cette même loi permet à l'assemblée générale, sous certaines conditions, d'adopter à la majorité de l'article 24 de la loi -à savoir à la seule majorité des voix exprimées des copropriétaires présents ou représentés- les décisions qui, en principe, doivent être adoptées à la majorité des voix de l'ensemble des copropriétaires. Il peut être procédé ainsi :

- immédiatement après un vote infructueux selon les règles de l'article 25, lorsque le projet a recueilli au moins le tiers des voix de tous les copropriétaires composant le syndicat ;
- dans le cadre d'une nouvelle assemblée générale convoquée dans un délai maximal de trois mois, si le projet n'a pas recueilli au moins le tiers des voix de tous les copropriétaires.

Votre commission estime qu'il n'est **pas souhaitable qu'une décision aussi importante puisse être prise sur le fondement d'une simple majorité des copropriétaires présents ou représentés.**

Elle a en conséquence, à l'initiative du rapporteur, apporté au présent article des modifications tendant :

- à paralyser, pour la seule décision d'aliénation du droit de surélever, le passage de la règle de majorité prévue à l'article 25 à celle prévue par l'article 24, **afin que la décision ne puisse être prise, en tout état de cause, qu'à la majorité des voix de l'ensemble des copropriétaires.**

- à préciser que **l'accord des copropriétaires de l'étage supérieur de l'immeuble à surélever devra être unanime**, afin qu'en pratique cet accord ne puisse être donné à une simple majorité de ces copropriétaires.

- à **rétablir la disposition selon laquelle, si le règlement de copropriété prévoit une majorité plus élevée, cette dernière majorité s'applique**, sauf à ce que la clause qui l'institue soit elle-même modifiée à cette majorité.

Votre commission a adopté l'article 6 **ainsi modifié.**

Article 6 bis (nouveau)

(art. L. 111-3 du code de l'urbanisme)

Reconstruction de bâtiments détruits en surdensité

Votre commission a inséré, à l'initiative de M. Laurent Béteille et plusieurs de ses collègues, un **article additionnel** après l'article 6 pour **permettre la rénovation complète d'un bâtiment qui, bien que régulièrement construit, ne respecte pas les dispositions d'un plan d'occupation des sols ou d'un plan local d'urbanisme postérieur**. Tel est notamment le cas d'un immeuble situé dans une zone de surdensité, c'est-à-dire en dépassement du coefficient d'occupation des sols.

A l'heure actuelle, en application de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, seule la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit par un sinistre est autorisée sauf si la carte communale ou le plan local d'urbanisme en dispose autrement. Sinon, ce bien ne peut être que réhabilité, toute démolition entraînant la suppression du droit à reconstruire.

Or, comme le font remarquer les auteurs de l'amendement, certains biens ne sont techniquement pas réhabilitables en raison de leur état de vétusté, d'autres le sont mais leurs propriétaires peuvent souhaiter une rénovation profonde, par exemple pour construire un bâtiment énergiquement très performant.

La rédaction retenue par la commission modifie le premier alinéa de l'article L. 111-3 du code de l'urbanisme afin de permettre la reconstruction à l'identique des bâtiments démolis, quelle que soit l'origine de la destruction, sous la réserve que celle-ci soit intervenue moins de 5 ans auparavant. Il s'agit d'éviter les demandes de reconstruction abusives, concernant notamment des bâtiments détruits depuis plusieurs années, pour ne pas perturber l'urbanisme communal.

En tout état de cause, conformément aux dispositions de l'article L. 111-3, la reconstruction à l'identique est soumise à deux conditions :

- le bâtiment reconstruit doit avoir été régulièrement édifié ;
- la reconstruction à l'identique ne doit pas être interdite par la carte communale ou le plan local d'urbanisme.

En outre, la reconstruction peut être refusée pour des motifs graves d'atteinte à la sécurité publique conformément à l'article R111-2 du code de l'urbanisme.

Votre commission a adopté l'article 6 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 7

(art. 386, 515-3, 524, 585, 589-2, 743, 758, 767, 778, 832-2, 861, 898, 1108-2, 1235, 1320, 1322, 1323, 1325, 1326, 1328, 1377, 1398, 1477, 1570, 1572, 1582, 1589-2, 1606, 1653, 1655, 1659, 1662, 1664, 1668, 1671, 1672, 1714, 1743, 1779, 1801, 1819, 1827, 1828, 1829, 1839, 1861, 1874, 1875, 1879, 1886, 1894, 1895, 1906, 1919, 1939, 1953, 1964, 1982, 1985, 2003, 2004, 2373, 2387, 2388, 2392, 2521, paragraphe 3 de la section 1 du chapitre VI du titre III du livre III, section première du chapitre III du titre VIII du livre III, chapitre II du sous-titre III du titre II du livre IV, section 4 du chapitre IV du titre VIII du livre III du code civil, art. 38 de la loi du 1^{er} juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle)

Actualisation de la terminologie du code civil

Cet article, qui figurait dans la proposition de loi initiale, reprend plusieurs préconisations de la commission spécialisée de terminologie et de néologie en matière juridique, présidée par M. François Terré, président de l'Académie des sciences morales et politiques.

Installée le 1^{er} août 2003, en application du décret n° 96-602 du 3 juillet 1996 relatif à l'enrichissement de la langue française, cette commission a remis son rapport au mois de février 2008.

Elle y indique s'être employée :

– d'une part, « à l'admission de néologismes, liée au souci de l'enrichissement de la langue française, spécialement en vue d'adapter des termes d'origine anglo-américaine » ;

– d'autre part, au remplacement « des vocables juridiques dont la vétusté nuit à la compréhension du droit dans la vie courante » tout en préservant « la précision nécessaire à l'expression du juridique ».

Nombre de ses préconisations ont été prises en compte dans les réformes des successions et des libéralités (loi n° 2006-728 du 23 juin 2006), de la filiation (ordonnance n° 2005-759 du 4 juillet 2005) et de la saisie immobilière (ordonnance n° 2006-461 du 21 avril 2006).

Les dispositions de l'article 7 de la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale en reprennent bien d'autres :

– substitution des mots : « **signature privée** » aux mots : « **seing privé** » dans le code civil (1^o et 2^o du I), ainsi que dans toutes les dispositions législatives en vigueur (II) ;

– substitution des mots : « la **succession** » aux mots : « l'**hérédité** » dans le code civil (4^o du I) ;

– substitution du mot : « **détourné** » au mot : « **diverti** » dans le code civil (5^o et 6^o du I) ;

– précision, à l'article 832-2 du code civil selon laquelle, le conjoint survivant ou tout héritier copropriétaire d'une exploitation agricole – qui n'est pas maintenue dans l'indivision et n'a pas fait l'objet d'une attribution préférentielle – peut demander à ce que le partage soit conclu sous la condition que ses copartageants lui consentent un bail à long terme sur les terres de l'exploitation qui lui « **sont attribuées** » et non plus qui lui « **échoient** » (7° du I) ;

– substitution du mot : « **dépenses** » au mot : « **impenses** » à l'article 861 du code civil (8° du I) ;

– substitution du nom : « **restitution** » au nom : « **répétition** » et modification en conséquence des verbes qui y font référence dans le code civil (9°, 10°, 11° et 12° du I) ;

– substitution des mots : « **mineur capable de** » aux mots : « mineur habile à » (13° du I) ;

– substitution des mots : « **remise de la chose** » aux mots : « **tradition réelle** » (14° du I) et des mots : « **remise réelle ou fictive** » aux mots : « **tradition réelle ou feinte** » (15° du I) ;

– substitution de l'expression « **rachat** » à celle de « **rémercé** » (17°, 18°, 19° et 20° du I) ;

– substitution l'expression « **métayer** » à celle de « **colon partiaire** », qui désigne outre-mer un cultivateur qui rend au propriétaire une partie des produits de sa ferme, et celle de « **métayage** » à celle de « **colonat partiaire** » (23, 24°, 25° et 26° du I) ;

– substitution de la notion de « **métayage** » à celle de « **métairie** » (27° du I) ;

– précision, à l'article 1839 du code civil, selon laquelle le ministère public « **peut** », plutôt qu'« **est habile à** », agir en justice pour que soit ordonnée, sous astreinte, la régularisation de la constitution d'une société si les statuts ne contiennent pas toutes les énonciations exigées par la législation ou si une formalité prescrite par celle-ci a été omise ou irrégulièrement accomplie (28° du I) ;

– abandon de l'expression « **commodat** » au profit de celle de « **prêt à usage** » (29°, 30° et 31° du I) et précision, à l'article 1894 du code civil, selon laquelle constitue un prêt à usage un prêt de choses qui, quoique de même espèce, « **sont différentes** », et non plus « **diffèrent dans l'individu** »¹ (32° du I).

¹ « *On ne peut pas donner à titre de prêt de consommation des choses qui, quoique de même espèce, diffèrent dans l'individu, comme les animaux : alors c'est un prêt à usage.* »

D'autres modifications prévues par la proposition de loi adoptée par l'Assemblée nationale ne sont pas suggérées dans le rapport précité de la commission de terminologie et de néologie en matière juridique :

– consécration de l'**égalité de la femme et de l'homme** dans les termes employés par l'article 743 du code civil, qui précise la notion de degré de parenté (3° du I)¹ ;

– substitution des mots : « **sauf s'il préfère** » aux mots : « **si mieux n'aime celui-ci** » à l'article 1653 du code civil (16° du I) ;

– substitution du mot : « **aussitôt** » aux mots : « **de suite** » à l'article 1655 du code civil (17° du I) ;

– substitution de la notion de « **louage de service** » à celle de « **louage des gens de travail qui s'engagent au service de quelqu'un** » (21° et 22° du I) ;

– suppression du qualificatif : « **numérique** » accolé au mot : « somme », dans l'article 1895 du code civil selon lequel l'obligation qui résulte d'un prêt en argent n'est toujours que de la somme « numérique » énoncée au contrat (33° du I) ;

– suppression de la référence à la mort « civile » dans divers articles du code civil, la « **mort civile** » ayant été abolie par la loi du 31 mai 1854² (34° et 37° du I) ;

– modification de la rédaction de l'article 1953 du code civil, aux termes de laquelle les hôteliers sont responsables du vol ou du dommage des effets des clients, soit que le vol ait été commis ou que le dommage ait été causé par leurs « **domestiques et préposés, ou par des étrangers** » allant et venant dans l'hôtel, pour ne mentionner que les « **préposés** » ou les « **tiers** » (35° du I) ;

– suppression à l'article 1964 du code civil de l'expression « prêt à la grosse aventure » et de la mention selon laquelle ce prêt et le contrat d'assurance « sont régis par les lois maritimes », ces dispositions étant tombées en désuétude (36° du I) ;

– substitution de l'expression : « **gage immobilier** » à celle d'« **antichrèse** », qui n'est plus employé, dans le code civil (38°, 39°, 40°, 41°, 42° et 43° du I), ainsi que et dans la loi du 1^{er} juin 1924 mettant en vigueur la législation civile française dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle (III).

¹ Il s'agit de prévoir qu'en ligne directe, on compte autant de degrés qu'il y a de générations entre les personnes : ainsi, « l'enfant » -et non « le fils »- est, à l'égard du père « et de la mère » -et non plus seulement « du père »-, au premier degré, le petit-fils « ou la petite-fille » -et non plus le « petit-fils »- au second ; et réciproquement du père « et de la mère » à l'égard de « l'enfant » et des aïeuls à l'égard du petit-fils « ou de la petite-fille ».

² La mort civile était la « cessation de toute participation aux droits civils ». Elle consistait en l'extinction légalement prononcée, pour une personne de sa personnalité juridique, ce qui emportait une privation générale des droits. La mort civile pouvait être une peine supplémentaire pour les personnes condamnées à des peines de prison à perpétuité ou en instance d'une exécution capitale.

Toutes ces modifications seraient applicables dans les îles Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie (IV).

Souscrivant à la plupart d'entre elles, votre commission a procédé, sur proposition de votre rapporteur, à de nombreuses **coordinations** manquantes.

Elle n'a en revanche pas retenu la proposition de ne plus faire référence à la « répétition » mais à la « restitution » d'un bien. Cette expression est en effet employée dans maints textes de lois, et pas seulement dans le code civil, et l'Assemblée nationale a omis de nombreuses coordinations. En tentant d'y procéder, votre rapporteur a constaté que le verbe « répéter » pouvait tantôt être remplacé par le verbe « réclamer » tantôt par le verbe « obtenir ». Or, dans bien des cas, le choix du verbe idoine n'est pas évident. Aussi, à l'invitation de votre rapporteur, votre commission a-t-elle considéré qu'il n'était opportun ni de procéder à une actualisation partielle de la terminologie ni de prendre le risque de modifier le fond du droit sans en mesurer pleinement les conséquences.

Elle a adopté l'article 7 **ainsi modifié**.

Article 7 bis (nouveau)

(art. L. 111-12 du code de la construction et de l'habitation,
art. 1^{er} de la loi du 24 décembre 1897 relative au recouvrement
des frais dus aux notaires, avoués et huissiers)

Coordination avec la réforme des règles de prescription en matière civile

Sur proposition de votre rapporteur, votre commission a inséré un **article additionnel** après l'article 7 afin de procéder à deux **coordinations** omises par la loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile, respectivement à l'article L. 111-12 du code de la construction et de l'habitation et à l'article 1^{er} de la loi du 24 décembre 1897 relative au recouvrement des frais dus aux notaires, avoués et huissiers.

Votre commission a adopté l'article 7 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 8

(art. 26, 26-1, 26-3 et 33-1 du code civil)

Réception et enregistrement des déclarations de nationalité française

Suivant la proposition n° 43 de la commission sur la répartition des contentieux présidée par le recteur Serge Guinchard¹, **cet article transfère du juge d'instance au greffier en chef du tribunal d'instance la réception et l'enregistrement des déclarations d'acquisition de la nationalité française hors mariage ainsi que la réception des déclarations d'acquisition de la nationalité française à raison du mariage**. Il a été introduit dans le texte de la proposition de loi par la commission des lois de l'Assemblée nationale, sur proposition de son rapporteur M. Etienne Blanc.

¹ « L'ambition raisonnée d'une justice apaisée » – Rapport de la commission sur la répartition des contentieux présidée par Serge Guinchard – La Documentation française – 2008 – page 179.

Rappelons que l'on parle d'attribution de la nationalité française lorsque cette nationalité est conférée de plein droit à une personne dès sa naissance et d'acquisition de la nationalité française lorsqu'une personne, initialement de nationalité étrangère, devient française à un moment de son existence.

La nationalité française peut être acquise de plein droit, par déclaration ou par décret, dans les cas visés au tableau ci-après.

1. Les cas d'acquisition de la nationalité française

1.1 Acquisition par la naissance et la résidence en France

Personnes devenues majeures depuis le 1^{er} septembre 1998 : la loi du 16 mars 1998 est applicable aux étrangers ayant atteint leurs dix-huit ans depuis le 1^{er} septembre 1998. L'enfant né en France de parents étrangers devient français au jour de son dix-huitième anniversaire à condition d'avoir à cette date sa résidence en France et d'avoir eu en France sa résidence habituelle pendant une période continue ou discontinue d'au moins cinq ans depuis l'âge de onze ans.

Cette acquisition intervient de plein droit. Aucune déclaration ni aucun enregistrement n'est nécessaire. Pour obtenir un certificat de nationalité française, l'intéressé devra toutefois prouver que les conditions de résidence étaient remplies au moment de ses dix-huit ans, par exemple en produisant des certificats de scolarité.

L'intéressé peut, dans les six mois qui précèdent son dix-huitième anniversaire et dans les douze mois qui le suivent, refuser de devenir Français, en déclarant devant le juge d'instance de son domicile ou, s'il demeure à l'étranger, le consul français compétent qu'il décline la qualité de Français.

L'étranger mineur peut acquérir la nationalité française dès l'âge de treize ans par déclaration faite devant le juge d'instance. La déclaration doit être faite par lui-même, même sans le consentement de ses parents, à partir de l'âge de seize ans ou, avec son accord, par ses représentants légaux entre treize et seize ans. La condition de résidence habituelle est alors appréciée à partir de l'âge de huit ans (*article 21-11 du code civil*).

Personnes devenues majeures avant le 1^{er} septembre 1998 : pour les personnes devenues majeures avant le 1^{er} janvier 1994, la nationalité française était acquise de plein droit, sous réserve d'une condition de résidence et d'absence de condamnation pénale, d'arrêté d'expulsion ou d'assignation à résidence ; pour celles devenues majeures entre le 1^{er} janvier 1994 et le 1^{er} septembre 1998, l'acquisition de la nationalité française supposait une manifestation de volonté.

La loi de 1998 a toutefois permis l'acquisition de plein droit de la nationalité française, sous certaines conditions, pour les personnes devenues majeures entre le 1^{er} septembre 1995 et le 1^{er} septembre 1998 et n'ayant pas manifesté cette volonté ou n'ayant pas pu obtenir son enregistrement.

1.2 Acquisition par mariage avec un Français

Régime applicable jusqu'en 1973 : avant la loi n° 73-42 du 9 janvier 1973, applicable aux mariages célébrés avant le 12 janvier 1973, la femme étrangère devenait en principe de plein droit française par son mariage avec un Français, sauf si elle était frappée d'un arrêté d'expulsion ou d'une assignation à résidence, si elle n'avait pas de titre de séjour régulier ou si elle déclarait avant le mariage décliner la nationalité française. Le mariage d'un homme étranger avec une Française n'avait aucun effet sur sa nationalité.

Nécessité actuelle d'une déclaration : depuis la loi du 9 janvier 1973, l'acquisition de la nationalité française en raison du mariage n'est plus automatique. Le conjoint étranger d'un ressortissant français, qu'il s'agisse d'un homme ou d'une femme, doit souscrire une déclaration spéciale devant le juge d'instance (*article 21-2 du code civil*).

D'importantes précautions sont prises pour éviter les fraudes liées à des mariages de complaisance. Un délai d'épreuve, destiné à démontrer le sérieux de l'union, est d'abord exigé. La durée de ce délai a varié : fixée à un an par la loi du 16 mars 1998, elle a été portée à deux ans par la loi du 26 novembre 2003 puis à quatre ans par la loi du 24 juillet 2006 ; ces deux dernières lois l'ont portée à trois puis à cinq ans lorsque l'étranger n'a pas résidé de manière ininterrompue en France pendant un puis trois ans ou si le conjoint français n'a pas été inscrit à l'étranger au registre des Français établis hors de France lorsqu'il réside à l'étranger. En outre, la communauté de vie ne doit pas avoir cessé entre les époux au moment de la déclaration. Enfin, depuis la loi de 2003, le conjoint étranger doit justifier d'une connaissance suffisante de la langue française.

1.3 Autres causes d'acquisition par déclaration

Adoption simple : l'enfant adopté en la forme simple peut devenir français par simple déclaration, faite avant sa majorité (*article 21-12 du code civil*). Si l'adoption a été prononcée par une autorité étrangère, le président du tribunal de grande instance doit préalablement vérifier la régularité internationale de cette décision et lui accorder l'*exequatur*.

Enfants recueillis en France : la loi permet l'accès à la nationalité française d'enfants recueillis et élevés en France depuis un temps suffisant pour permettre leur intégration au sein de la communauté française : les enfants recueillis et élevés par un Français depuis au moins cinq ans, les enfants confiés au service de l'aide sociale à l'enfance depuis au moins trois ans ainsi que les enfants recueillis en France et élevés dans des conditions leur ayant permis de recevoir, pendant cinq années au moins, une formation française (*article 21-12 du code civil*).

Possession d'état : la possession d'état de Français est constituée par un ensemble de faits qui traduisent l'apparence du lien de nationalité entre une personne et l'Etat français (délivrance de passeports ou de cartes d'identité, immatriculation consulaire ; appel sous les drapeaux et services militaires ; inscription sur les listes électorales, nomination en tant que fonctionnaire...). Cette possession d'état doit avoir existé dans les dix ans qui précèdent la déclaration.

Elle permet de régler la situation de personnes qui, de bonne foi, se sont toujours considérées françaises, ont été traitées comme telles par l'Etat et dont on découvre qu'elles ont été victimes d'une erreur d'appréciation. Etant juridiquement étrangères, elles peuvent ainsi acquérir la nationalité française et mettre leur statut en conformité avec leur situation. Leurs droits ne sont pas remis en cause (*article 21-13 du code civil*). Certaines condamnations pénales font obstacle à la déclaration, de même qu'un arrêté d'expulsion ou une mesure d'interdiction du territoire.

Réintégration : les personnes qui ont perdu la nationalité française, en raison de leur mariage avec un étranger ou de l'acquisition par mesure individuelle d'une nationalité étrangère peuvent être réintégrées par déclaration dans la nationalité française, même si elles sont domiciliées à l'étranger, à condition d'avoir conservé ou acquis des liens avec la France (*article 21-14 du code civil*) et de ne pas avoir subi certaines condamnations pénales, un arrêté d'expulsion ou une interdiction du territoire.

1.4 Acquisition par décret

Naturalisation : la naturalisation par décret est le dernier mode d'acquisition envisageable lorsqu'un ressortissant étranger n'a pas, avec la France, des liens particuliers qui lui permettraient une acquisition simplifiée par déclaration.

La déclaration de nationalité doit être enregistrée, dès lors que les conditions légales sont remplies, et le gouvernement ne peut y faire obstacle, en dehors de l'hypothèse de l'indignité ou du défaut d'assimilation du conjoint étranger d'un époux français.

En matière de naturalisation, il dispose au contraire d'un très large pouvoir d'appréciation exercé de manière discrétionnaire. Depuis 1993, la décision de refus doit toutefois être motivée. Elle peut être contestée devant le Conseil d'Etat.

La demande est déposée à la préfecture du département où le postulant a établi sa résidence effective ou, s'il demeure à l'étranger, au consulat compétent. Une enquête portant sur sa conduite et son loyalisme est effectuée ; il peut être soumis à des examens médicaux. La décision appartient au ministre chargé des naturalisations qui, depuis la loi de 1998, doit statuer dans un délai de dix-huit mois pouvant être prolongé une fois de trois mois par décision motivée (*article 21-25-1 du code civil*).

Le demandeur doit avoir atteint l'âge de dix-huit ans ; résider en France au plus tard au moment de la signature du décret, justifier d'une résidence habituelle en France dans les cinq années qui ont précédé le dépôt de la demande, ce délai étant réduit ou même supprimé sous certaines conditions ; justifier de son assimilation à la communauté française, notamment par une connaissance suffisante de la langue française ; depuis la loi du 26 novembre 2003, justifier, selon sa condition, d'une connaissance suffisante des droits et devoirs conférés par la nationalité française ; être de bonnes vie et mœurs et ne pas avoir subi certaines condamnations.

Réintégration : lorsque le demandeur ne remplit pas les conditions requises pour obtenir sa réintégration par déclaration, il peut la demander au gouvernement suivant les formes et conditions prévues pour la naturalisation. Cependant, la demande n'est alors soumise à aucune condition d'âge ni de résidence en France.

Militaires étrangers blessés au service de la France : la loi n° 99-1141 du 29 décembre 1999 a prévu un régime particulier pour les étrangers engagés dans les armées françaises qui ont été blessés en mission au cours ou à l'occasion d'un engagement opérationnel. La nationalité française leur est conférée par décret, sur leur demande et sur proposition du ministre de la défense.

1.5 Effet collectif

L'enfant mineur dont l'un des deux parents acquiert la nationalité française, devient français de plein droit en même temps que lui (*article 22-1 du code civil*) sous les conditions suivantes :

- ne pas être marié ;
- avoir la même résidence habituelle que ce parent ou résider alternativement avec ce parent dans le cas de séparation ou divorce ;
- et, depuis la loi du 22 juillet 1993, avoir son nom inscrit dans le document qui confère la nationalité française (décret de naturalisation ou de réintégration ou déclaration de nationalité).

La perte de la nationalité française par le parent n'entraîne aucun effet collectif.

2. Les modalités d'acquisition de la nationalité française par déclaration

2.1 Réception

Les déclarations de nationalité sont reçues par le juge d'instance ou par les consuls suivant les formes déterminées par décret en Conseil d'Etat. Il en est délivré récépissé après remise des pièces nécessaires à la preuve de leur recevabilité (*article 26 du code civil*).

2.2 Enregistrement

Toute déclaration de nationalité doit, à peine de nullité, être enregistrée soit par le juge d'instance, pour les déclarations souscrites en France, soit par le ministre de la justice, pour les déclarations souscrites à l'étranger (*article 26-1 du code civil*). Par dérogation à ces dispositions, la déclaration de nationalité à raison du mariage est enregistrée par le ministre chargé des naturalisations (*article 21-2 du code civil*).

Le siège et le ressort des tribunaux d'instance compétents pour recevoir et enregistrer les déclarations de nationalité française sont fixés par décret (*article 26-2 du code civil*).

Le ministre ou le juge refuse d'enregistrer les déclarations qui ne satisfont pas aux conditions légales. Sa décision motivée est notifiée au déclarant qui peut la contester devant le tribunal de grande instance durant un délai de six mois. L'action peut être exercée personnellement par le mineur dès l'âge de seize ans. La décision de refus d'enregistrement doit intervenir six mois au plus après la date à laquelle a été délivré au déclarant le récépissé constatant la remise de toutes les pièces nécessaires à la preuve de recevabilité de la déclaration. Le délai est porté à un an pour les déclarations souscrites à raison du mariage (*article 26-3 du code civil*).

2.3 Contestation

A défaut de refus d'enregistrement dans les délais légaux, copie de la déclaration est remise au déclarant revêtue de la mention de l'enregistrement. Dans le délai de deux ans suivant la date à laquelle il a été effectué, l'enregistrement peut être contesté par le ministère public si les conditions légales ne sont pas satisfaites. L'enregistrement peut encore être contesté par le ministère public en cas de mensonge ou de fraude dans le délai de deux ans à compter de leur découverte. La cessation de la communauté de vie entre les époux dans les douze mois suivant l'enregistrement de la déclaration de nationalité à raison du mariage constitue une présomption de fraude (*article 26-4 du code civil*).

Par ailleurs, le gouvernement peut, dans un délai porté de un à deux ans par la loi de 2006, s'opposer à la déclaration de nationalité à raison du mariage pour indignité ou défaut d'assimilation de l'époux étranger (*article 21-4 du code civil*).

2.4 Effets

Les déclarations de nationalité, dès lors qu'elles ont été enregistrées, prennent en principe effet à la date à laquelle elles ont été souscrites (*article 26-5 du code civil*).

En 2006, 57 763 déclarations de nationalité ont été souscrites dans les tribunaux d'instance dont 33 018 déclarations hors mariage. Actuellement, les greffiers en chef ont la charge de la constitution des dossiers. En outre, depuis 1996 et en vertu de la loi n° 95-125 du 8 février 1995 relative à l'organisation des juridictions, à la procédure civile, pénale et administrative, ils sont compétents pour la délivrance des certificats de nationalité française.

La **réforme** proposée, qui implique de modifier les articles 26, 26-1¹, 26-3 et 33-1² du code civil, paraît donc **cohérente**. Comme le souligne M. Etienne Blanc, rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale : « *La centralisation entre les mains du greffier en chef de la souscription et de l'enregistrement de la déclaration permettra aux usagers d'avoir un interlocuteur unique et une prise de décision plus rapide. Enfin, le juge d'instance se recentrera sur son activité juridictionnelle et le greffier en chef dans les tribunaux d'instance verra sa compétence, en droit de la nationalité, renforcée*³. »

Cette réforme prolonge une évolution amorcée depuis 1985 de transfert aux greffiers en chef de certaines attributions non juridictionnelles dévolues aux magistrats, qu'il s'agisse de la délivrance des procurations de vote⁴, de la certification de certains frais de justice⁵, de la procédure de changement de nom et de déclaration conjointe de l'autorité parentale, de la vice-présidence des bureaux de l'aide juridictionnelle, de la vérification annuelle des comptes de gestion des mineurs et majeurs protégés ou, comme cela a été indiqué, de la délivrance des certificats de nationalité française.

Au-delà de ce nouveau transfert de compétences, susceptible d'être réalisé à statut constant, la commission sur la répartition des contentieux a proposé la création d'un greffier juridictionnel aux attributions élargies, notamment à la mise en œuvre de la procédure d'injonction de payer.

Dans le même temps, elle a préconisé de décharger les tribunaux de certaines tâches purement administratives, singulièrement de **transférer aux préfetures** ou aux communes **la constitution des dossiers de déclaration d'acquisition de la nationalité française par mariage**.

Actuellement en effet, les greffes des tribunaux d'instance sont chargés de recevoir la déclaration, de constituer le dossier, de commander les enquêtes, d'adresser le dossier complet à la sous-direction de l'accès à la nationalité française du ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, qui prend seule la décision d'enregistrement des déclarations et assume la responsabilité des enquêtes qui s'y rapporte, puis, au retour de la déclaration, de la notifier à l'intéressé. Les enquêtes sont réalisées par les préfetures : elles consistent en un entretien avec les époux, un test de langue, parfois des visites domiciliaires.

¹ A cet article, l'Assemblée nationale a souhaité rappeler la compétence du ministre chargé des naturalisations pour l'enregistrement des déclarations souscrites en raison du mariage avec un conjoint français, déjà mentionnée à l'article 21-2 du code civil.

² Par dérogation à ce transfert de compétence du juge au greffier en chef, le président du tribunal de première instance ou le juge chargé de la section détachée, dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, resterait compétent pour recevoir la déclaration.

³ Rapport n° 1145 (Assemblée nationale, XIII^e législature), page 39.

⁴ Décret n° 85-1235 du 22 novembre 1985.

⁵ Décret n° 88-600 du 6 mai 1988.

Il paraît donc cohérent de leur donner compétence pour constituer les dossiers. Ainsi **les conjoints de français n'auront plus à se déplacer en plusieurs lieux différents**. Ajoutons que la décision de refus d'enregistrement doit intervenir dans l'année qui suit la délivrance du récépissé constatant la remise de toutes les pièces nécessaires (article 26-3 du code civil). A défaut, copie de la déclaration doit être remise au déclarant revêtue de la mention de l'enregistrement (article 26-4 du code civil).

Suivant les préconisations de la commission sur la répartition des contentieux et sur proposition de votre rapporteur, votre commission a donc décidé de **confier aux préfetures la réception des déclarations d'acquisition de la nationalité française à raison du mariage avec un conjoint français**.

Elle a adopté l'article 8 **ainsi modifié**.

Article 9

(art. 412 et 511 du code civil, art. L. 211-5, L. 213-3-1 nouveau, L. 221-3 et L. 221-9, L. 312-6-1 nouveau du code de l'organisation judiciaire, art. L. 473 et L. 476 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre)

Transfert au juge aux affaires familiales de la tutelle des mineurs et transfert à la cour d'appel des appels contre les décisions des juges d'instance en matière de protection juridique des majeurs

Suivant la proposition n° 5 de la commission sur la répartition des contentieux présidée par le recteur Serge Guinchard¹, cet article, introduit dans le texte de la proposition de loi par la commission des lois de l'Assemblée nationale, sur proposition de son rapporteur M. Etienne Blanc, **transfère au juge aux affaires familiales la tutelle des mineurs**, qui relève actuellement de la compétence du juge d'instance.

Le juge d'instance demeurerait compétent pour connaître des mesures de protection juridique des majeurs, dont le régime a été profondément rénové par la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

En outre, **les appels formés contre les décisions des juges d'instance, en matière de protection juridique des majeurs, seraient désormais portés devant la cour d'appel** et non plus devant le tribunal de grande instance.

En 2005, 46 711 demandes relatives à un régime de protection de mineur ont été recensées.

¹ « *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée* » – Rapport de la commission sur la répartition des contentieux présidée par Serge Guinchard – La Documentation française – 2008 – page 179.

Rapport de la commission sur la répartition des contentieux (extrait)

Il a pu être proposé par certains de transférer ce bloc dans son ensemble vers le juge aux affaires familiales, qui serait le garant de la protection de la famille et des personnes. Il apparaît pourtant préférable de dissocier la protection des majeurs vulnérables de la tutelle des mineurs.

▪ *L'administration légale et la « tutelle des mineurs »*

L'administration légale des biens d'un enfant mineur est en effet attachée à l'exercice de l'autorité parentale, et se trouve d'ailleurs prévue par les dispositions d'un chapitre intitulé « De l'autorité parentale relativement aux biens de l'enfant » figurant dans le Code civil au sein du titre consacré à l'autorité parentale. C'est dire le lien étroit entre l'administration légale, relevant du juge des tutelles, et l'autorité parentale quant à la personne de l'enfant, relevant en principe du juge aux affaires familiales. La distinction entre un juge des intérêts patrimoniaux et un juge de la personne ne semble pas résister à la globalité des situations en cause et à l'évolution des missions du JAF, que la commission propose d'ailleurs d'accroître en matière patrimoniale (cf. supra).

Cela est d'autant plus vrai que la dualité de juridictions est une source de complication et de lourdeur procédurale qu'il n'est plus possible de justifier, a fortiori dans un contexte de rationalisation de l'activité judiciaire : tel est le cas notamment lorsque le juge des tutelles et le juge aux affaires familiales sont conduits à intervenir dans les mêmes affaires, par exemple lorsque des parents ne parviennent pas à s'entendre sur le sort des biens de leur enfant du fait d'une séparation conflictuelle.

Lorsque la tutelle des mineurs est ouverte au profit d'un enfant, en l'absence de ses parents, le rôle du juge des tutelles est d'organiser et de présider un conseil de famille qui se substitue aux parents pour régler les conditions générales de l'entretien et de l'éducation de l'enfant (article 449 du Code civil), le tuteur étant pour sa part tenu de prendre soin de la personne du mineur et de le représenter dans les actes civils (article 450). C'est dire que la tutelle des mineurs implique de la part du juge des tutelles de prendre des décisions intéressant la personne de l'enfant –son lieu de résidence, les modalités de son entretien, notamment– à l'identique des décisions que le juge aux affaires familiales est amené à prendre dans les situations qui lui sont soumises.

Dans tous ces cas, c'est l'intérêt supérieur de l'enfant qui guide le juge dans sa décision, qui sera d'autant plus aisée à prendre qu'il disposera d'une vision globale de la situation de l'enfant et de sa famille. Il apparaît ainsi pertinent d'attribuer au JAF la qualité de juge des tutelles des mineurs, tant dans le souci du développement des synergies entre des fonctions proches que dans le but d'amplifier la communication entre les différents acteurs de l'intérêt de l'enfant.

Le transfert de compétences gagnerait du reste à s'accompagner d'une modernisation des dispositions applicables à l'administration légale, notamment sous contrôle judiciaire, qui ne semblent plus en phase avec l'évolution des mœurs.

▪ *L'exclusion des mesures de protection des majeurs vulnérables*

En revanche, il n'apparaît pas souhaitable de fusionner les fonctions de juge aux affaires familiales avec celle de juge des tutelles des majeurs. Certes, le TGI connaît d'une partie des règles applicables aux majeurs protégés (les responsabilités de l'État ou des tuteurs, les actions en nullité, les actions en contestation de comptes...). Certes encore, le juge des tutelles chargé des majeurs a pour mission première d'assurer la priorité familiale dans l'exercice des mesures de protection des adultes malades.

Toutefois, le juge aux affaires familiales a pour tâche principale la préservation de l'intérêt supérieur de l'enfant mineur et l'équilibre des intérêts au sein du couple ; c'est dire que son intervention est liée à la « cellule familiale » plus qu'à la « famille lignage ». D'ailleurs, à l'exception du contentieux de la pension alimentaire au profit des personnes âgées ou isolées –dont le caractère artificiel a été rappelé et pour lequel il a dès lors été préconisé une large déjudiciarisation (cf. supra)–, les juges aux affaires familiales et les juges des tutelles des majeurs n'interviennent pas sur les mêmes affaires.

Au fond, la protection des majeurs vulnérables se rattache au droit des personnes et l'intervention du juge est motivée par des constatations médicales et sociales, conduisant à une situation de particulière vulnérabilité (précarité sociale, sénilité, handicap mental), pour laquelle la justice doit intervenir afin de garantir durablement une protection adéquate à la personne concernée. Au contraire, le droit de la famille n'est, en principe, appréhendé ni sous l'angle médical, ni sous celui de la précarité sociale, ni sous celui de la contrainte ; bien au contraire, c'est une mission de conciliation qui domine l'office du juge aux affaires familiales. Ces considérations expliquent d'ailleurs qu'à l'exception des services départementaux, les partenaires du JAF –à commencer par les médiateurs familiaux– ne sont pas les mêmes que ceux du juge des tutelles, qui travaillent par exemple avec des experts psychiatres et des associations employant de nombreux travailleurs sociaux.

Au surplus, si les dispositions régissant les mesures de protection des personnes vulnérables ont pu être calquées sur celles régissant la tutelle des mineurs, elles ont pris leur autonomie, notamment avec l'importante réforme du 5 mars 2007, qui crée un dispositif très complet et quasi autonome pour le droit des adultes vulnérables.

Dès lors, la commission considère que les mesures de protection des majeurs vulnérables gagnent à être maintenues dans les tribunaux d'instance, dont elles représenteront une part substantielle de l'activité – environ 20 % – parfaitement en phase avec l'« immersion sociale » caractérisant cette juridiction (cf. infra, section 3).

Ces réformes ont reçu, dans leur principe, l'approbation de l'ensemble des personnes entendues par votre rapporteur.

Le quatrième paragraphe (IV) fixe la date de leur **entrée en vigueur** au **1^{er} janvier 2010**, tandis que le cinquième paragraphe (V) les rend applicables à Wallis-et-Futuna et dans les terres australes et antarctiques françaises.

Les modifications du **code de l'organisation judiciaire** qu'elles impliquent sont prévues par le deuxième paragraphe (II).

Le 1^o prévoit ainsi l'abrogation du 1^o l'article L. 211-5, aux termes duquel le tribunal de grande instance est compétent pour connaître des **recours contre les décisions du juge des tutelles et celles du conseil de famille**. Dès lors, et suivant le droit commun, ces recours devraient être portés devant la **cour d'appel**.

Le 2^o insère, au sein de la sous-section consacrée au juge aux affaires familiales du tribunal de grande instance, un article L. 213-3-1 qui **donne compétence au juge aux affaires familiales pour exercer les fonctions de juge des tutelles des mineurs**.

Les dispositions proposées précisent qu'il est appelé à connaître :

– de l'**émancipation** –dans les conditions fixées aux articles 413-1 à 413-8 du code civil ;

– de l'**administration légale**, qu'elle soit pure et simple ou sous contrôle judiciaire, et de la **tutelle** des mineurs –dans les conditions fixées aux articles 388 à 413 du code civil ;

– de la **tutelle des pupilles de la nation** –dans les conditions fixées aux articles 461 à 481 du code des pensions d'invalidité et des victimes de la guerre.

Rappelons qu'en dehors de la procédure de divorce, la représentation n'est pas obligatoire devant le juge aux affaires familiales (articles 1137 à 1142 du code de procédure civile).

Le 3° complète l'article L. 221-3, aux termes duquel un ou plusieurs juges exercent les fonctions de **juge des tutelles au sein du tribunal d'instance**, afin de **limiter cette compétence aux** mesures de protection juridique concernant les **majeurs**.

Le 4° réécrit l'article L. 221-9, relatif aux compétences des juge des tutelles des tribunaux d'instance, afin de prévoir qu'ils sont appelés à connaître exclusivement :

– des **mesures de protection judiciaire** que sont la sauvegarde de justice, la curatelle, la tutelle des majeurs et la mesure d'accompagnement judiciaire –dans les conditions fixées aux articles 425 à 476 et 495 à 495-9 du code civil ;

– des **actions relatives à l'exercice du mandat de protection future**, qui constitue une mesure conventionnelle de protection juridique créée par la loi du 5 mars 2007 précitée et dont le régime est fixé aux articles 477 à 494 du code civil ;

– des demandes formées par un époux, lorsque son conjoint est hors d'état de manifester sa volonté, aux fins d'être autorisé à passer seul un acte pour lequel le concours ou le consentement de ce dernier serait nécessaire, ou aux fins d'être habilité à le représenter –dans les conditions fixées aux articles 217 et 219 du code civil ;

– de la **constatation de la présomption d'absence** –dans les conditions fixées aux articles 112 à 120 du code civil.

Les dispositions proposées innovent à un double titre par rapport à la rédaction actuelle de l'article L. 221-9 :

– d'une part, elles mettent fin à la compétence du juge des tutelles du tribunal d'instance pour connaître de l'émancipation, de l'administration légale et de la tutelle des mineurs ainsi que de la tutelle des pupilles de la nation, en conséquence du transfert de cette compétence au juge aux affaires familiales ;

– d’autre part, elles donnent une base légale aux dispositions de l’article 1286 du code de procédure civile, selon lesquelles les demandes d’autorisation et d’habilitation prévues par les articles 217 et 219 du code civil, lorsque le conjoint est hors d’état de manifester sa volonté, sont présentées au juge des tutelles.

Le 5° insère, dans la sous-section consacrée aux dispositions particulières à certaines formations, un article L. 312-6-1 prévoyant la **désignation** par le premier président, **au sein de chaque cour d’appel**, d’un **magistrat délégué à la protection des majeurs**.

Ce magistrat serait chargé de présider la formation de jugement appelée à statuer en matière de protection juridique des majeurs sur les appels des décisions rendues par le juge des tutelles et le conseil de famille ou d’y exercer les fonctions de rapporteur.

Les dispositions proposées s’inspirent de celles prévues par l’article L. 312-6 qui prévoient la désignation au sein de chaque cour d’appel d’un magistrat délégué à la protection de l’enfance, chargé de présider la chambre spéciale des mineurs ou d’y exercer les fonctions de rapporteur.

La désignation d’un magistrat spécialisé en matière de protection juridique des majeurs paraît opportune compte tenu à la fois de la technicité de cette matière et, comme l’a souligné l’Association nationale des juges d’instance, des contacts avec les nombreux mandataires judiciaires à la protection des majeurs qu’elle implique. Les risques de blocage évoqués par l’union syndicale les magistrats ne paraissent guère avérés dans la mesure où le pouvoir réglementaire pourra prévoir, comme il l’a fait pour le délégué à la protection de l’enfance¹, que le conseiller délégué à la protection des majeurs sera suppléé, en cas d’absence ou d’empêchement, par un magistrat du siège désigné par le premier président de la cour d’appel.

Le premier paragraphe (I) procède aux coordinations nécessaires dans le **code civil**.

Le 1° substitue ainsi la mention du « tribunal de grande instance » à celle du « tribunal d’instance » au second alinéa de l’article 412, qui permet à la victime d’une faute commise dans l’organisation et le fonctionnement de la tutelle de mineurs par le juge des tutelles, le greffier en chef du tribunal d’instance ou le greffier d’engager une **action en responsabilité contre l’Etat** -dont la solvabilité est assurée et qui dispose d’une action récursoire contre l’auteur de la faute.

Le 2° remplace quant à lui le premier alinéa de l’article 511, aux termes duquel le tuteur doit soumettre chaque année le **compte de gestion**, accompagné des pièces justificatives, au greffier en chef du tribunal d’instance en vue de sa **vérification**, par trois alinéas afin de distinguer les mesures de protection juridique concernant un mineur de celles concernant un majeur.

¹ Article R. 312-13 du code de l’organisation judiciaire.

Le troisième paragraphe (III) procède aux coordinations nécessaires dans le **code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre**.

Il substitue la mention de « juge des tutelles des mineurs » à celle de « juge du tribunal d'instance » :

– à l'article L. 473, relatif à la convocation et à la fixation de la composition du conseil de famille par le juge du tribunal d'instance du lieu d'ouverture de la tutelle ;

– à l'article L. 476, dont le premier alinéa prévoit qu'à la première réunion du conseil de famille, le juge du tribunal d'instance fait connaître à l'assemblée les règles en vigueur et invite le conseil à délibérer sur l'utilité de la désignation par l'office départemental d'un conseiller de tutelle pour secondar l'action morale du tuteur sur l'orphelin et protéger celui-ci dans la vie.

Votre commission a adopté l'article 9 **sans modification**.

Article 9 bis (nouveau)

(art. L. 213-3, L. 213-4, L. 532-15-2 nouveau, L. 552-8-1 nouveau et L. 562-24-1 du code de l'organisation judiciaire, art. 228 et 267-1 du code civil)

**Extension des compétences du juge aux affaires familiales –
Simplification des règles de partage des intérêts patrimoniaux
des époux après le prononcé du divorce**

Sur proposition de votre rapporteur, votre commission a inséré un **article additionnel** après l'article 9 pour assurer une meilleure cohérence dans la répartition des contentieux entre les juridictions et mettre intégralement en œuvre la proposition n° 5 de la commission sur la répartition des contentieux :

– d'une part, en **confiant au juge aux affaires familiales la suite de la procédure de divorce** qu'est la liquidation et le partage des intérêts patrimoniaux des époux, **les autres procédures attachées au régime matrimonial et le contentieux relatif au fonctionnement et au partage des indivisions entre concubins ou entre partenaires liés par un pacte civil de solidarité** ;

– d'autre part, en **permettant la soumission des partages d'indivisions successorales et post-communautaires aux mêmes règles procédurales**.

Rapport de la commission sur la répartition des contentieux (extrait)¹

▪ L'état du droit

Par la loi du 26 mai 2004, le législateur a cherché à faire correspondre, dans la mesure du possible, le prononcé du divorce avec la liquidation du régime matrimonial afin d'éviter des procédures ultérieures souvent très longues et onéreuses.

Dans cet objectif, le juge aux affaires familiales peut intervenir pour permettre la liquidation du régime matrimonial et le partage des intérêts patrimoniaux des époux tout au long de la procédure de divorce.

Dès l'audience de conciliation, le JAF peut ordonner des mesures pour préparer la liquidation des intérêts patrimoniaux des époux. Il peut, d'une part, désigner tout professionnel qualifié en vue de dresser un inventaire estimatif ou de faire des propositions quant au règlement des intérêts pécuniaires des époux (article 255, 9° du code civil) et, d'autre part, désigner un notaire en vue d'élaborer un projet de liquidation du régime matrimonial et de formation de lots à partager (article 255, 10° du code civil).

Lors de l'introduction de l'instance, le demandeur, sous peine d'irrecevabilité, doit fournir une proposition de règlement des intérêts pécuniaires et patrimoniaux des époux (article 257-2 du code civil).

Lors du prononcé du divorce, le règlement consensuel de ses effets est privilégié par la voie des accords sur la liquidation que les époux peuvent soumettre à l'homologation du juge (articles 265-2 et 268 du code civil). À défaut d'accord, le juge peut, à la demande d'un des époux, statuer sur les désaccords persistants entre eux, si le projet de liquidation du régime matrimonial établi par le notaire désigné sur le fondement de l'article 255, 10°, du code civil, contient des informations suffisantes (article 267 du code civil).

Enfin, à ce stade, le juge statue sur les demandes de maintien dans l'indivision ou d'attribution préférentielle, peut accorder à un époux une avance sur sa part de communauté ou de biens indivis et ordonne la liquidation et le partage des intérêts patrimoniaux des époux.

Par la suite, si la liquidation n'a pu intervenir au moment du divorce, le législateur a souhaité accélérer le règlement définitif des intérêts patrimoniaux des époux en encadrant les opérations de liquidation et de partage dans des délais stricts (article 267-1 du code civil).

▪ L'extension de compétence en matière de liquidation et de partage des intérêts patrimoniaux des époux

Une fois le divorce prononcé, c'est le tribunal de grande instance qui est compétent pour connaître du contentieux relatif à la liquidation du régime matrimonial des époux. Dans un souci de spécialisation du juge et de traitement vertical des dossiers, il paraît pourtant opportun de permettre au juge de connaître de la suite naturelle de la procédure en divorce qu'est la liquidation et le partage des intérêts patrimoniaux des époux. C'est pourquoi d'ailleurs, dans certains tribunaux, tel le TGI de Paris, le tribunal de grande instance est composé, pour ces dossiers, de juges aux affaires familiales.

¹ « L'ambition raisonnée d'une justice apaisée » – Rapport de la commission sur la répartition des contentieux présidée par Serge Guinchard – La Documentation française – 2008 – pages 224 et 225.

Cette pratique apparaît pertinente : le juge sera d'autant plus incité à recourir aux moyens dont il dispose dans le cours de la procédure de divorce pour aboutir à la liquidation du régime matrimonial et au partage des intérêts patrimoniaux des époux dès le prononcé du divorce, qu'il sera compétent pour trancher les conflits qui pourront ensuite survenir dans ces matières. La compétence qu'il acquerra en connaissant de l'ensemble de ce contentieux lui permettra également de prendre les mesures les plus appropriées pendant la procédure de divorce pour éviter les contentieux ultérieurs, qui ont été, en 2006, au nombre de 3 763.

Dès lors, la commission propose d'ajouter à la compétence du JAF la liquidation des régimes matrimoniaux, ainsi que, dans un souci de cohérence, les autres procédures attachées au régime matrimonial, notamment le changement de régime matrimonial dans les cas d'intervention du juge.

Ce transfert de compétences devrait s'accompagner d'une clarification de la procédure de partage des intérêts patrimoniaux des époux. En effet, depuis le décret n° 2006-1805 du 23 décembre 2006 pris en application de la loi du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités, l'article 1136-3 du CPC aligne les règles relatives au partage des intérêts patrimoniaux des époux sur celles régissant le partage successoral.

Or, l'articulation entre ces dispositions procédurales et celles figurant dans le code civil pour le partage des intérêts patrimoniaux des époux pose difficulté.

▪ *L'extension de la compétence à tous les couples*

En outre, par analogie, le juge aux affaires familiales pourrait également voir sa compétence étendue au contentieux relatif au partage des indivisions des concubins ou des partenaires pacés. Il conviendrait alors, afin de prévenir l'augmentation de ce contentieux et en raison de la complexité de la matière, de prévoir une procédure avec représentation obligatoire, comme c'est actuellement le cas, puisque ces procédures relèvent du TGI. L'assignation devrait également, sur le modèle de l'article 1360 du code de procédure civile, contenir un descriptif sommaire du patrimoine à partager et les intentions du demandeur quant à la répartition des biens.

Le premier paragraphe (I) du texte adopté par la commission prévoit diverses modifications du **code de l'organisation judiciaire**.

Le 1^o modifie l'article L. 213-3, relatif aux **compétences du juge aux affaires familiales**, afin de prévoir qu'il connaît :

– de l'homologation judiciaire du changement de régime matrimonial, des demandes relatives au fonctionnement des régimes matrimoniaux et des indivisions entre personnes liées par un pacte civil de solidarité ou entre concubins, de la séparation de biens judiciaire, sous réserve de la compétence

du président du tribunal de grande instance¹ et du juge des tutelles des majeurs² ;

– du divorce, de la séparation de corps et de leurs conséquences, de la liquidation et du partage des intérêts patrimoniaux des époux, des personnes liées par un pacte civil de solidarité et des concubins, sauf en cas de décès ou de déclaration d'absence³ ;

– des actions liées à la fixation de l'obligation alimentaire, de la contribution aux charges du mariage ou du pacte civil de solidarité et de la contribution à l'entretien et à l'éducation des enfants, à l'exercice de l'autorité parentale, à la révision de la prestation compensatoire ou de ses modalités de paiement, au changement de prénom.

Le juge aux affaires familiales pourrait ainsi connaître l'ensemble des conséquences patrimoniales du divorce qu'il prononce. Dans ce cadre, il serait enclin à porter une attention particulière à la mise en œuvre des dispositions de la loi du 26 mai 2004 qui visent à permettre le règlement des questions patrimoniales dès le prononcé du divorce. Plus généralement, il s'attacherait à prendre, pendant le cours de la procédure de divorce, toutes les mesures de nature à prévenir les contentieux ultérieurs. On peut également attendre de ce transfert une gestion plus rationnelle et efficace des dossiers, qui pourraient être suivis par le même magistrat d'un bout à l'autre de la procédure.

Le 2^o modifie l'article L. 213-4 du code de l'organisation judiciaire afin de prévoir que **le renvoi d'une affaire à la formation collégiale du tribunal de grande instance est de droit, à la demande des parties, en matière de divorce et de séparation de corps**. Ce droit à la collégialité renforce les garanties offertes aux justiciables dans ces affaires. Rappelons que la formation collégiale comprend le juge qui a ordonné le renvoi.

¹ *Le président du tribunal de grande instance est compétent pour statuer sur les demandes urgentes. Comme il peut déléguer sa compétence, les demandes peuvent être examinées à tout moment, y compris le week-end, par un magistrat du siège. A titre d'exemple, l'article 1444 du code civil dispose que : « La séparation de biens, quoique prononcée en justice, est nulle si les poursuites tendant à liquider les droits des parties n'ont pas été commencées dans les trois mois du jugement passé en force de chose jugée et si le règlement définitif n'est pas intervenu dans l'année de l'ouverture des opérations de liquidation. Le délai d'un an peut être prorogé par le président de tribunal statuant dans la forme des référés. » L'article 1572 prévoit quant à lui que le président du tribunal de grande instance, statuant en la forme des référés peut proroger le délai de neuf mois accordé pour réaliser un état descriptif de la consistance du patrimoine des époux mariés sous le régime de participation aux acquêts lors de la dissolution de ce régime.*

² *Le texte proposé par l'article 9 de la proposition de loi pour l'article L. 221-9 du code de l'organisation judiciaire donne une base aux dispositions de l'article 1286 du code de procédure civile, selon lesquelles les demandes d'autorisation et d'habilitation prévues par les articles 217 et 219 du code civil, lorsque le conjoint est hors d'état de manifester sa volonté, sont présentées au juge des tutelles.*

³ *Dans ces hypothèses, il paraît plus cohérent de confier au tribunal de grande instance, appelé à connaître du règlement de la succession, le soin de procéder au préalable à la liquidation et au partage des intérêts patrimoniaux du couple.*

Les 3°, 4° et 5° insèrent des articles L. 532-15-2, L. 552-8-1 et L. 562-24-1 afin d'étendre la réforme proposée, ainsi que celle prévue à l'article 9 de la proposition de loi, à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

Le deuxième paragraphe (II) modifie le **code civil**.

Le 1° abroge l'article 228, relatif à la compétence du juge aux affaires familiales en matière de divorce, dont les dispositions seraient redondantes avec celles de l'article L. 213-3 du code de l'organisation judiciaire.

Le 2° modifie l'article 267-1 afin de laisser au code de procédure civile le soin de fixer les règles suivant lesquelles les opérations de liquidation et de partage des intérêts patrimoniaux des époux se déroulent.

En effet, et comme l'a observé le rapport sur la répartition des contentieux, cet article ne contient que des dispositions de procédure, difficiles à articuler avec les articles 1359 et suivants du code de procédure civile relatifs au partage judiciaire et auxquels renvoie l'article 1136-3 du même code pour le partage des intérêts patrimoniaux des époux.

A titre d'illustration, les juges, les avocats et les notaires ne parviennent pas à déterminer selon quel mode le tribunal est saisi : assignation ou procès-verbal de difficulté du notaire. La rédaction de l'article 267-1 du code civil pourrait laisser entendre que le procès-verbal de difficulté du notaire saisit le tribunal. Or ce n'est pas souhaitable.

L'expérience montre également que certains juges aux affaires familiales, après avoir prononcé le divorce effectuent des actes relatifs à la liquidation des intérêts patrimoniaux des époux en dehors de toute saisine et alors qu'à ce jour seul le tribunal de grande instance est compétent pour connaître de la liquidation des intérêts patrimoniaux des époux.

Bref, une clarification s'impose et il paraît souhaitable d'unifier les règles de procédure applicables à la liquidation et aux partages des indivisions qui peuvent être renvoyées au code de procédure civile qui relève du pouvoir réglementaire.

Le troisième paragraphe (III) fixe la date d'entrée en vigueur de ces réformes au 1^{er} janvier 2010 tandis que le quatrième paragraphe (IV) les rend applicables à Wallis-et-Futuna, aux Terres australes et antarctiques françaises, à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie.

Votre commission a adopté l'article 9 bis **ainsi rédigé**.

Article 10

**Simplification des procédures de délivrance du permis de chasser
et des autorisations de chasser accompagné**

Cette disposition fait l'objet d'un **examen par délégation** de la commission des affaires économiques¹.

Article 11

(art. L. 211-13 nouveau du code de l'organisation judiciaire)

**Désignation dans chaque cour d'appel d'un tribunal de grande instance
spécialisé en matière d'adoption internationale**

Issu d'un amendement présenté par M. Etienne Blanc, rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale et adopté par la commission, cet article désigne, dans le ressort de chaque cour d'appel, un tribunal de grande instance spécialisé en matière d'adoption internationale.

Ce dispositif reprend une recommandation de la commission sur la répartition des contentieux, présidée par M. Serge Guinchard, afin de donner à certains contentieux techniques un traitement apportant des garanties renforcées de compétence et d'harmonisation².

Cette commission relève en effet une évolution dans les procédures d'adoption internationale, dont l'organisation manque de simplicité.

L'adoption internationale fait aujourd'hui intervenir concurremment le procureur de la République de Nantes et le tribunal de grande instance du domicile des candidats à l'adoption.

Le rapport de nos collègues Christian Cointat, Richard Yung et Yves Détraigne sur l'état civil des Français nés, résidant ou ayant vécu à l'étranger³ rappelle que près de 80 % des enfants adoptés chaque année par des Français sont nés à l'étranger. Cette procédure concerne chaque année plus de 4.000 enfants⁴.

Si les décisions d'adoption prises à l'étranger sont reconnues de plein droit en France, les parents adoptifs souhaitent souvent que la décision

¹ Cf. rapport pour avis de Mme Jacqueline Panis au nom de la commission des Affaires économiques.

² Rapport de la commission sur la répartition des contentieux, *L'ambition raisonnée d'une justice apaisée*, proposition n° 13, p. 218-219.

³ Rapport fait au nom de la commission des lois, n° 469, 2006-2007.

⁴ L'adoption, qui permet la création d'un lien de filiation entre l'adopté et une ou plusieurs personnes, peut prendre deux formes :

- l'adoption plénière, qui ne peut concerner qu'un mineur de quinze ans et rompt les liens de filiation avec la famille d'origine. Elle donne lieu à l'établissement d'un nouvel acte de naissance après annulation de l'acte initial. La personne adoptée prend le nom que lui donnent ses parents adoptifs et peut changer de prénom. Il acquiert en outre, s'il est étranger, la nationalité française de plein droit ;

- l'adoption simple qui, quel que soit l'âge de l'adopté, crée un lien avec les adoptants, tout en préservant les liens existants entre l'adopté et sa famille d'origine. Elle ne donne pas de plein droit la nationalité française à l'adopté, mais lui permet de l'acquérir par simple déclaration devant le juge d'instance, au cours de sa minorité.

étrangère soit transcrite sur les registres de l'état civil français, afin de faciliter leurs démarches ultérieures. Cette transcription constitue une condition indispensable à l'acquisition par l'enfant de la nationalité française.

Il appartient alors au parquet du tribunal de grande instance de Nantes de vérifier la régularité de l'adoption au regard de la loi locale, des exigences fondamentales de la loi française. Lorsque l'adoption s'apparente à une adoption plénière, le procureur de la République fait transcrire la décision sur les registres du service central d'état civil (article 354 du code civil).

Si la décision d'adoption étrangère s'apparente à une adoption simple, les adoptants peuvent en demander l'exequatur au tribunal de grande instance de Nantes ou à celui de leur domicile¹. Le juge doit alors procéder à des vérifications (article 370-5 du code civil). S'il accepte la requête en adoption plénière, il ordonne la transcription de la décision sur les registres du service central d'état civil, à Nantes.

Le parquet du tribunal de grande instance de Nantes effectue un contrôle allégé lorsque la décision a été prise dans un Etat partie à la convention de La Haye du 29 mai 1993 sur la protection des enfants et la coopération en matière d'adoption internationale.

Selon nos collègues Christian Cointat, Richard Yung et Yves Détraigne, le parquet du tribunal de grande instance de Nantes rejette ainsi 15 % des 2.000 demandes de transcription de jugements étrangers d'adoption qu'il examine chaque année. Nos collègues relevaient en outre que l'activité du parquet de Nantes tendait à décroître, les adoptants saisissant de plus en plus souvent le tribunal de grande instance de leur domicile pour qu'il prononce une nouvelle adoption, faisant abstraction de la décision étrangère.

Le constat ainsi établi par votre commission précède celui de la commission sur la répartition des contentieux, dont le rapport souligne que si l'on peut corrélérer la diminution du nombre de dossiers soumis au parquet de Nantes à la baisse des adoptions internationales, *« cette évolution s'explique également par une méconnaissance du cadre juridique de l'adoption, voire surtout, par une volonté d'éviter le contrôle vigilant de la régularité de l'adoption étrangère par le parquet de Nantes »*.

Le rapport d'information de la commission des lois indiquait que le contrôle des décisions étrangères d'adoption constituait une véritable source de préoccupation pour le tribunal de grande instance de Nantes. Le manque d'effectifs conduit en effet à une augmentation du retard dans le traitement des dossiers d'adoption avec, au mois de juillet 2007, 5.253 dossiers en attente d'un début de traitement.

¹ L'exequatur est une décision judiciaire autorisant l'exécution en France d'une décision rendue par une juridiction étrangère. Le juge français doit s'assurer que la décision étrangère a été rendue par une juridiction habilitée, dans le respect des règles de procédures locales et conformément à l'ordre public international.

La commission présidée par M. Serge Guinchard juge, par ailleurs, que la compétence concurrente du parquet de Nantes et des tribunaux de grande instance entraîne un déficit de lisibilité et « *n'est pas normale par le choix qu'elle offre au justiciable, d'autant moins dans le contexte de cette matière dans laquelle les fraudes parfois constatées imposent un contrôle accru des parquets sur le contenu et la validité des pièces produites par les adoptants* ».

En outre, le traitement des dossiers d'adoption suppose la connaissance de la législation correspondante de nombreux pays, ce qui requiert une documentation fournie et une pratique régulière. Tous les tribunaux de grande instance ne paraissent pas en mesure d'acquérir une spécialisation suffisante.

Aussi la commission sur la répartition des contentieux s'est-elle prononcée pour la constitution de pôles spécialisés en matière d'adoption internationale au sein de certains tribunaux de grande instance.

La spécialisation du seul tribunal de grande instance de Nantes constituerait une restriction de l'accès à la justice. Il apparaît cependant suffisant et souhaitable pour favoriser l'acquisition des compétences techniques, de créer des pôles régionaux.

Le rapport de la commission présidée par M. Serge Guinchard suggère que les juridictions choisies soient celles que le décret n° 2004-211 du 9 mars 2004 désigne comme compétentes en matière de déplacement illicite international d'enfants, en application de l'article L. 211-12 du code de l'organisation judiciaire.

Considérant que la compétence concurrente du parquet de Nantes et d'un tribunal de grande instance par cour d'appel pourrait être maintenue, le rapport estime toutefois qu'un dispositif devrait prévoir la vérification par le parquet du tribunal de grande instance saisi de l'existence d'une décision rendue par le parquet de Nantes. Les motifs ayant, le cas échéant, conduit ce dernier à refuser la transcription du jugement d'adoption étranger, seraient alors transmis à la juridiction saisie.

Suivant ces recommandations, l'article 11 de la proposition de loi tend à insérer après l'article L. 211-12 du code de l'organisation judiciaire un article L. 211-13 prévoyant la désignation de tribunaux de grande instance connaissant des actions aux fins d'adoption et des actions aux fins de reconnaissance des jugements d'adoption rendus à l'étranger, lorsque l'enfant résidant habituellement à l'étranger a été, est ou doit être déplacé vers la France.

Ce dispositif ne sera pas applicable de plein droit dans les collectivités d'outre-mer de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie, l'organisation judiciaire relevant dans ces territoires du régime de la spécialité législative. L'article 11 de la proposition de loi comporte donc une mention expresse visant à appliquer la nouvelle

organisation des compétences juridictionnelles en matière d'adoption internationale à la Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie (II).

Cette application serait en outre inscrite dans les articles du code de l'organisation judiciaire concernant ces territoires.

Il appartiendra au Gouvernement de désigner par décret le tribunal de grande instance spécialisé en matière d'adoption internationale dans chaque cour d'appel.

Votre commission a adopté l'article 11 **sans modification**.

Article 12

(Art. L. 79, L. 80 et L. 104-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre)

Regroupement des tribunaux des pensions

Cet article, introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale sur proposition de son rapporteur M. Etienne Blanc, supprime le caractère départemental des tribunaux des pensions militaires.

Ces tribunaux sont compétents pour juger les litiges relatifs aux pensions allouées aux militaires et à leur famille en temps de paix, ou en réparation des préjudices subis au cours de la guerre.

Il existe aujourd'hui 96 tribunaux départementaux des pensions militaires en métropole et quatre outre-mer.

Or, selon le ministère de la défense, ces tribunaux ont rendu 1 780 décisions en 2006 et près de 1 800 en 2007.

La commission Guinchard, soulignant l'existence de fortes disparités d'activité entre les régions, relève par ailleurs que 63 tribunaux organisent moins de cinq audiences par an¹.

Aussi considère-t-elle que la réduction du nombre de tribunaux faciliterait la nomination de pensionnés assesseurs et permettrait une meilleure gestion des emplois de Commissaire du Gouvernement.

La Commission Guinchard propose par conséquent que le nombre de tribunaux des pensions militaires soit réduit à un seul par ressort de cour d'appel.

Suivant cette recommandation, le présent article supprime au sein des articles L. 79, L. 80 et L. 104-1 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre le caractère départemental des tribunaux des pensions.

Cette disposition entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

¹ *Rapport de la commission sur la répartition des contentieux, L'ambition raisonnée d'une justice apaisée, proposition n° 13, p. 224.*

L'organisation des tribunaux des pensions, qui devrait prévoir, selon les indications fournies à votre rapporteur, un tribunal par ressort de cour d'appel, devrait être précisée par un décret.

Votre commission a adopté l'article 12 **sans modification**.

Article 13

(art. 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984

et 41 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986)

**Suppression de la consultation de la commission
de réforme des fonctions publiques territoriale et hospitalière
en cas d'admission par l'administration de l'imputabilité au service**

Cet article qui figurait dans la proposition de loi déposée par le président Jean-Luc Warsmann, propose de supprimer l'obligation de consulter la commission de réforme lorsque l'administration reconnaît l'imputabilité au service d'une maladie ou d'un accident survenu à un fonctionnaire territorial ou hospitalier : cette mesure est déjà applicable aux fonctionnaires d'Etat.

L'appréciation de leur lien avec l'exercice des fonctions relève de la compétence de cette commission : dans le cas où il est établi, le fonctionnaire conserve l'intégralité de son traitement jusqu'à ce qu'il reprenne ses fonctions ou soit admis à la retraite, bénéficie du remboursement des honoraires médicaux et des frais directement entraînés par la maladie ou l'accident¹.

Instituées par le régime des pensions des agents des collectivités locales, les commissions de réforme, créées par un arrêté du 4 août 2004 pour les fonctionnaires territoriaux et hospitaliers, sont consultées sur la mise à la retraite pour invalidité, apprécient l'imputation au service d'un accident ou d'une maladie, statuent sur l'invalidité temporaire et interviennent dans l'attribution de l'allocation temporaire d'invalidité.

Créées dans chaque département, elles comprennent deux médecins généralistes auxquels se joint, le cas échéant, un spécialiste pour l'examen des cas relevant de sa compétence, ainsi que deux représentants de l'administration et deux représentants du personnel. Leur président, nommé par le préfet, peut être un fonctionnaire placé sous l'autorité de celui-ci, une personne qualifiée ou un membre élu d'une assemblée délibérante.

La mesure proposée par l'article 13 était déjà prévue pour les fonctionnaires d'Etat par l'article 26 du décret n° 86-442 du 14 mars 1986 qui limitait toutefois la non-saisine de la commission de réforme aux arrêts de travail d'une durée maximum de 15 jours.

Cependant, quelques semaines après l'adoption par l'Assemblée nationale de la présente proposition de loi, un décret du 17 novembre 2008 (n° 2008-1191) a modifié le décret précité en supprimant la condition

¹ Cf art. 57 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et 41 de la loi n° 86-33 de la loi du 9 janvier 1986.

maximale de l'arrêt de travail et a étendu ce cas de non-saisine de la commission de réforme aux fonctions publiques territoriale et hospitalière.

En conséquence, les dispositions de l'article 13 sont devenues inutiles. Pour ces motifs, sur proposition du rapporteur, votre commission **a supprimé l'article 13.**

Article 14

Simplification des mesures de recouvrement des impositions

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des finances.**

Article 14 bis (nouveau)

(art. 47-1 nouveau et 86 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution)

Déclenchement d'office du solde bancaire insaisissable

Votre commission a inséré, à l'initiative du rapporteur, un **article additionnel** après l'article 14 **reprenant, avec certaines modifications, les dispositions figurant initialement à l'article 17 de la proposition de loi.**

Cet article, adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Jean-Luc Warsmann, tend à **rendre automatique l'institution du solde insaisissable pour les comptes bancaires faisant l'objet d'une saisie en application de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution.** Dès lors, il relève bien des mesures de simplifications concernant les particuliers et doit figurer au chapitre Ier de la présente loi.

1. Le droit en vigueur

Une saisie pouvant porter, aux termes de l'article 13 de la loi du 9 juillet 1991, sur tous les biens appartenant au débiteur alors même qu'ils seraient détenus par des tiers, il est possible de saisir, dans certaines proportions¹, les sommes appartenant au débiteur et déposées sur un compte bancaire.

Toutefois, les articles 46 et 46-1 du décret n° 92-755 du 31 juillet 1992 instituant de nouvelles règles relatives aux procédures civiles d'exécution pour l'application de la loi du 9 juillet 1991 prévoient une **procédure permettant d'instituer une insaisissabilité, dans la limite du solde créditeur du compte bancaire faisant l'objet de la mesure de saisie², à hauteur d'un montant au plus égal à celui du revenu mensuel minimum d'insertion (RMI) pour un allocataire seul.**

¹ *Compte tenu du fait que certains biens sont insaisissables, en raison notamment de leur caractère alimentaire (2° de l'article 14 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991).*

² *Qu'il s'agisse d'une saisie-attribution ou d'un avis à tiers détenteur.*

Cette mesure est **soumise à une demande du titulaire du compte** auprès du tiers saisi, c'est-à-dire à l'établissement bancaire teneur du compte, dans les quinze jours suivant la saisie.

Ces dispositions n'instaurent donc pas un « droit à découvert bancaire », puisque le solde insaisissable ne s'appliquera qu'aux seules sommes figurant au crédit du compte, dans la limite du RMI, soit 454,63 euros au 1^{er} janvier 2009. La somme ainsi rendue disponible a un caractère alimentaire et est, de ce fait, à l'abri de toute mesure de saisie, quelle qu'elle soit.¹

En cas de pluralité de comptes, cette demande ne peut être présentée que sur un seul compte, tandis qu'en cas de pluralité de titulaires d'un compte, le ou les co-titulaires ne peuvent présenter qu'une seule demande.

Il ne peut être présenté qu'une seule demande pour une même saisie. Néanmoins, une autre demande peut être formée en cas de nouvelle saisie à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la précédente demande.

La demande est présentée au moyen d'un formulaire-type, annexé à l'acte de dénonciation de la saisie au débiteur. Il peut également être mis à disposition du titulaire du compte, sur sa demande, par le tiers saisi.

Une copie de la demande est adressée par le tiers saisi au créancier saisissant.

En pratique, le titulaire du compte peut soit laisser cette somme sur le compte, soit procéder à son retrait en espèces.

En collaboration avec le CREDOC, le Comité consultatif du secteur financier (CCSF) a réalisé une étude, en janvier 2008, montrant que, dans le cadre du dispositif actuel, les demandes de mise en œuvre du solde bancaire insaisissable intervenaient dans les huit jours suivant la saisie, 85 % des demandes étant acceptées par les établissements de crédit.

Toutefois, le Médiateur de la République a estimé que la procédure actuelle n'apparaissait pas satisfaisante en raison de « *freins culturels chez les populations précaires, rétives à ces démarches souvent mal comprises* » et qui, de ce fait, n'y recourraient pas. De fait, comme le souligne M. Etienne Blanc, rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, les établissements bancaires reçoivent des demandes de mise en œuvre du solde bancaire insaisissable dans seulement 2 % à 15 % des saisies sur comptes.

Aussi le Médiateur de la République a-t-il proposé, en 2007, de « *rendre automatique la mise à disposition du [solde bancaire insaisissable] dès la saisie, sans qu'une demande préalable du titulaire du compte ne soit nécessaire. La régularisation de la demande pourrait être effectuée au cours du mois suivant.* »

¹ Article 14 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991.

2. Le dispositif proposé

Inspirée par la préconisation du Médiateur de la République, le dispositif proposé par le présent article vise à **rendre automatique l'institution du solde bancaire insaisissable afin de simplifier sa mise en œuvre.**

Le texte adopté par l'Assemblée nationale consacrait dans la loi, dans un article 15-1 nouveau, le droit au solde insaisissable jusqu'alors prévu par le décret du 31 juillet 1992, ce qui paraît juridiquement fondé dès lors que le SBI s'analyse comme une exception au principe de l'indisponibilité des comptes prévue à l'article 43 de la loi du 9 juillet 1991.

Aux termes du dispositif adopté par les députés, **dès la saisie notifiée à l'établissement teneur du compte, un solde bancaire insaisissable** –dans la limite du solde créditeur du compte au jour de la saisie et au plus égal au RMI pour un allocataire seul– **devait immédiatement et automatiquement être institué, pour une période de quinze jours.**

Au-delà de ce délai, la prolongation de cette mise à disposition était soumise à une demande expresse du titulaire du compte auprès du tiers-saisi, c'est-à-dire de la banque, selon des modalités fixées par décret.

Reprenant les dispositions de l'article 46 du décret du 31 juillet 1992, le texte précisait qu'en cas de pluralité de comptes, la demande ne pouvait être présentée que sur un seul compte et qu'en cas de pluralité de titulaires d'un compte, le ou les co-titulaires ne pouvaient présenter qu'une seule demande.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur, le dispositif réglementaire envisagés devait être proche de celui actuellement prévu dans le décret du 31 juillet 1992, tout en réglant les difficultés liées à l'existence éventuelle de plusieurs comptes ouverts dans plusieurs établissements bancaires afin que le SBI ne dépasse pas, pour l'ensemble des comptes, le montant du RMI.

Votre commission souligne **l'intérêt**, pour les personnes confrontées à une mesure de saisie, **d'une automaticité de la mise à disposition d'une somme à caractère alimentaire, qui leur évite une démarche**, quand bien même l'existence du SBI semble faire l'objet d'une information relativement efficace auprès des personnes saisies puisqu'un formulaire de demande de SBI est obligatoirement annexé à l'acte de saisie.¹

Elle a néanmoins adopté une rédaction différente de celle proposée par l'Assemblée nationale, afin d'en **rendre le dispositif plus efficace et mieux adapté.**

L'objet même d'un tel dispositif est en effet de permettre à des personnes physiques de bénéficier de sommes limitées leur permettant d'assurer leur subsistance nonobstant les mesures de saisie pratiquées : votre commission vous propose donc de la **limiter aux seules personnes physiques.**

¹ Article 46-1 du décret n° 92-755 du 31 juillet 1992.

Par ailleurs, il convient que ce nouveau dispositif soit **applicable à l'ensemble des mesures de saisie**, quelles que soient les procédures d'exécution employées, tant celles relevant de la procédure civile que des procédures fiscales, à commencer par l'avis à tiers détenteur (ATD). A cet effet, votre commission a déplacé ce dispositif à l'article 47-1 de la loi du 9 juillet 1991.

En outre, afin de simplifier le dispositif, elle vous propose de supprimer purement et simplement la démarche, imposée au débiteur pour le maintien du solde bancaire insaisissable au-delà de quinze jours à compter de la saisie et, dans le même temps, de **prévoir que ce solde est à disposition du débiteur pendant toute la durée de la mesure d'exécution**. En effet, en tout état de cause, le débiteur peut, à tout moment, obtenir le retrait en espèces de la somme à caractère alimentaire mise à sa disposition, si bien qu'il semble inutile de prévoir une démarche particulière pour maintenir, au-delà de quinze jours, cette somme à sa disposition sur son compte.

Par ailleurs, la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion ayant substitué, à compter du 1^{er} juin 2009, le revenu minimum d'insertion (RSA) au RMI, cet amendement tend à fixer le montant insaisissable laissé sur le compte du débiteur, au maximum, au montant forfaitaire défini à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles, prévu pour un allocataire seul.

En dernier lieu, compte tenu des nécessaires mesures d'application devant être prises pour rendre le dispositif législatif effectif et afin de coordonner le dispositif avec l'entrée en vigueur du RSA, cet amendement prévoit également **l'entrée en vigueur du présent article dans un délai de trois mois à compter de la publication de la présente loi**.

Votre commission a adopté l'article 14 *bis* **ainsi rédigé**.

Article 14 ter (nouveau)

(art. L. 111-1 du code de la consommation)

Charge de la preuve de l'obligation d'information du professionnel

A l'initiative de M. Laurent Béteille, votre commission a inséré un **article additionnel** après l'article 14 afin de **préciser à qui revient la charge de rapporter la preuve de l'exécution de l'obligation d'information mise à la charge du professionnel en application de l'article L. 111-1 du code de la consommation**.

Aux termes de cette disposition, tout professionnel vendeur de biens ou prestataire de services doit en effet, avant la conclusion du contrat, mettre le consommateur en mesure de connaître les caractéristiques essentielles du bien ou du service.

La question de savoir, en cas de contentieux, à qui incombe la charge de rapporter la preuve de la bonne exécution de cette obligation a été tranchée

depuis plusieurs années par la Cour de cassation.¹ La jurisprudence est constante depuis lors pour affirmer qu'il appartient au seul professionnel de rapporter la preuve qu'il a bien satisfait à son obligation.

Cette **jurisprudence est consacrée** par la rédaction proposée, aux termes de laquelle, **en cas de litige, il appartiendra au professionnel de rapporter la preuve qu'il a bien exécuté son obligation d'information.**

Votre commission a adopté l'article 14 *ter* **ainsi rédigé.**

CHAPITRE II MESURES DE SIMPLIFICATION EN FAVEUR DES ENTREPRISES ET DES PROFESSIONNELS

Article 15

Dématérialisation des bulletins de paie

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des affaires sociales.**

Article 15 bis

Suppression de l'obligation de transmission à l'inspection du travail du rapport économique et financier annuel des entreprises de plus de 50 salariés

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des affaires sociales.**

Article 16

Insaisissabilité de la majoration spéciale pour tierce personne

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des affaires sociales.**

Article 17

(art. 15-1 nouveau de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991
portant réforme des procédures civiles d'exécution)

Déclenchement d'office du solde bancaire insaisissable

Cet article, introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale, tend à **rendre automatique l'institution du solde insaisissable pour les comptes bancaires faisant l'objet d'une saisie en application de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution.** Il insère à cette fin un article 15-1 au sein de ce dernier texte.

Bien qu'il s'agisse d'une mesure de simplification qui intéresse les seuls particuliers, cette disposition figure dans le chapitre II de la présente

¹ Cour de cassation, 1^{ère} chambre civile, 15 mai 2002.

proposition de loi, consacrée aux mesures en faveur des entreprises et des professionnels.

A l'initiative du rapporteur, et par coordination avec l'insertion d'un article 14 *bis* ayant le même objet, la commission a **supprimé cet article**.

Article 17 bis (nouveau)

(art. L. 225-8, L. 225-235, L. 226-10-1 et L. 229-3 du code de commerce)

**Missions et incompatibilités des commissaires aux comptes
Contrôle de la légalité de la fusion conduisant
à la création d'une société européenne**

Votre commission a inséré, à l'initiative du rapporteur, un **article additionnel** après l'article 17 afin d'apporter trois mesures de simplification en droit des sociétés.

1. Incompatibilités du commissaire aux apports

Le 1^o de cet article corrige une erreur de référence liée au transfert des dispositions relatives aux commissaires aux comptes de la deuxième partie du code de commerce à la huitième partie de ce code, opéré par la loi n^o 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière.

Cette erreur, inscrite à l'article L. 225-8 du code de commerce, donne actuellement lieu à des difficultés d'interprétation sur la question de savoir si un commissaire aux apports chargé d'évaluer les apports en nature lors de la constitution d'une société anonyme est soumis à l'ensemble des incompatibilités applicables aux commissaires aux comptes.

Afin de répondre sans ambiguïté de manière affirmative à cette question, il est proposé de renvoyer aux dispositions de l'article L. 822-11 du code de commerce, lesquelles constituent désormais le siège des règles d'incompatibilité applicables aux commissaires aux comptes.

2. Observations du commissaire aux comptes sur le rapport annuel des sociétés anonymes et des sociétés en commandite par actions

Le 2^o du présent article vise à préciser l'étendue de l'obligation des commissaires aux comptes de présenter leurs observations sur certains éléments du rapport annuel d'une **société anonyme**.

Actuellement, l'article L. 225-235 du code de commerce prévoit que les commissaires aux comptes présentent, dans un rapport joint au rapport annuel, leurs observations sur le rapport sur le contrôle interne, s'agissant des procédures de contrôle interne qui sont relatives à l'élaboration et au traitement de l'information comptable et financière.

Or, la directive 2006/46/CE sur les comptes annuels des sociétés, désormais pleinement applicable, impose également aux commissaires aux comptes de **présenter leurs observations sur les procédures de gestion des risques mises en place dans la société**.

Aussi votre commission vous propose-t-elle de transcrire cette obligation communautaire à l'article L. 225-235.

Le 3° du texte proposé étend également cette obligation aux **sociétés en commandite par actions**.

3. Modalités du contrôle de la légalité de la fusion conduisant à la création d'une société européenne

L'article L. 229-3 du code de commerce détermine les modalités du contrôle de légalité des opérations de création d'une société européenne par fusion de sociétés. Issue de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie, il prévoit que :

- le contrôle de la légalité de la fusion est effectué, pour la partie de la procédure relative à chaque société qui fusionne, par le greffier du tribunal dans le ressort duquel est immatriculée la société européenne ;

- le contrôle de la légalité de la fusion est effectué, pour la partie de la procédure relative à la réalisation de la fusion et à la constitution de la société européenne, par un notaire. Ce dernier contrôle en particulier que les sociétés qui fusionnent ont approuvé un projet de fusion dans les mêmes termes et que les modalités relatives à l'implication des travailleurs ont été respectées ; de même, il doit s'assurer que la constitution de la société européenne formée par fusion correspond aux conditions fixées par les dispositions législatives françaises applicables.

L'attribution de cette dernière compétence aux notaires a suscité de nombreuses réactions, tant dans les milieux économiques que dans la doctrine, au motif qu'elle pourrait être de nature à retarder la réalisation de l'opération.

Le choix du notaire a été motivé, à l'époque, par les garanties apportées par ces professionnels dans une procédure qui conduit à opérer une véritable expertise juridique de la régularité de l'opération de fusion.

Toutefois, la loi n° 2008-649 du 3 juillet 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du droit des sociétés au droit communautaire a, depuis lors, donné compétence, pour l'exercice du contrôle de légalité des opérations de fusions transfrontalières ou des opérations de fusions conduisant à la création d'une société coopérative européenne, tant au notaire qu'au greffier du tribunal dans le ressort duquel la société issue de la fusion sera immatriculée.

Aussi la solution retenue en 2005 semble-t-elle aujourd'hui dépassée tout en induisant une différence de régime difficilement justifiable tant sur le plan économique que juridique. Du reste, les deux professions –notaires et greffiers– paraissent désormais tout autant préparées à l'exercice de cette mission.

Votre commission vous propose donc, par le 4° du présent article, à l'instar de ce que prévoient l'article L. 236-30 du code de commerce pour les fusions transfrontalières et l'article 26-4 de la loi n° 47-1775 du

10 septembre 1947 portant statut de la coopération, que le **contrôle de la légalité de la fusion puisse être effectué, pour la partie de la procédure relative à la réalisation de la fusion et à la constitution de la société européenne, par un notaire ou par le greffier du tribunal dans le ressort duquel la société européenne sera immatriculée.**

La décision de recourir au notaire ou au greffier résultera de la volonté des sociétés parties à l'opération de fusion.

Votre commission a adopté l'article 17 *bis* **ainsi rédigé.**

Article 18

Création d'un guichet unique pour l'accès aux informations sur les réseaux d'énergie

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des affaires économiques.**

Article 18 bis

Habilitation législative pour clarifier le régime du transport par canalisations de gaz, d'hydrocarbures et de produits chimiques

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des affaires économiques.**

Article 19

Simplification de certaines déclarations de salaire pour les employeurs agricoles ainsi que des procédures de versement d'aides aux exploitants agricoles et suppression des comités départementaux des prestations sociales agricoles

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des affaires sociales.**

Article 20

Suppression de la disposition autorisant les médecins et sages-femmes étrangers ayant commencé à pratiquer avant 1945 à exercer leur activité

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des affaires sociales.**

Article 21

Extension du dispositif de reconnaissance du titre d'ostéopathe ou de chiropracteur

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des affaires sociales.**

Article 22

Simplification de la définition du « salon professionnel »

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des affaires économiques**.

Article 23

Modification rédactionnelle dans le code du travail

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des affaires sociales**.

Article 24

(art. L. 215-12, L. 215-13, L. 215-14, L. 215-14-1, L. 215-16 et L. 215-17 du code de la consommation)

Désignation d'experts par le procureur de la République en matière de droit de la consommation

Cet article, issu du texte initial de la proposition de loi et repris, avec une modification rédactionnelle, dans les conclusions de la commission des lois de l'Assemblée nationale, tend, dans le cadre des procédures de répression des infractions au code de la consommation, à **autoriser le procureur de la République à décider d'une expertise et à désigner les experts chargés d'examiner la conformité des biens vendus et services rendus par les professionnels par rapport au contrat ou à la réglementation qui leur est applicable**. Il modifie à cette fin plusieurs dispositions du chapitre V du titre premier du livre II du code de la consommation.

1. Le droit en vigueur

Afin de respecter les droits des parties mises en cause dans le cadre d'opérations de recherche et de constatation des infractions aux règles du code de la consommation relatives à la conformité des biens et services, les articles L. 215-9 et suivants de ce code organisent une procédure d'expertise contradictoire.

Si cette expertise est en principe régie par les articles 156 à 169 du code de procédure pénale qui définissent les règles d'expertise en matière pénale, certaines dispositions dérogatoires s'appliquent néanmoins en droit de la consommation.

Ainsi, afin que la procédure d'expertise ait un caractère contradictoire, deux experts sont désignés :

- l'un, par la juridiction d'instruction ou de jugement préalablement saisie par le procureur de la République des faits supposés constitutifs d'infractions ;

- l'autre, par la personne concernée par l'opération de recherche et de constatation des manquements aux règles de conformité.

Le déroulement de la procédure d'expertise contradictoire est ensuite soumis au contrôle de la seule juridiction.

Or, comme le relève le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Etienne Blanc, compte tenu de l'engorgement des juridictions, les dossiers afférents aux délits du code de la consommation souffrent souvent d'un manque de célérité dans leur traitement.¹

Cette situation, préjudiciable tant aux consommateurs qu'aux acteurs économiques concernés, résulte en partie du fait que **l'expertise ne peut intervenir que si une information judiciaire est ouverte**. En effet, actuellement seule la juridiction d'instruction ou de jugement peut décider d'une opération d'expertise.

2. Le dispositif proposé

Cet article tend à **conférer au procureur de la République un pouvoir de désignation et de contrôle des opérations d'expertise dans le cadre de la recherche et de la constatation d'infractions aux règles de conformité des biens et services, dans des conditions identiques à celles actuellement prévues pour la juridiction d'instruction ou de jugement**.

Ces prérogatives nouvelles ont néanmoins un **champ très limité** puisqu'elles ne concernent que la procédure d'expertise contradictoire édictée par le code de la consommation en matière de conformité des biens et services.

Ainsi, aux termes du 1° du présent article, l'article L. 215-12 du code de la consommation est modifié afin que le procureur de la République, à l'instar de la juridiction d'instruction ou de jugement, puisse :

- décider lui-même qu'il sera procédé à une expertise contradictoire. En revanche, en l'état actuel du texte proposé, le procureur de la République ne serait pas compétent pour nommer l'un des experts, seule la juridiction d'instruction ou de jugement étant compétente à cet effet, ce qui peut apparaître contradictoire avec les autres prérogatives accordées par le 6° du texte proposé, en matière de contrôle bactériologique ;

- agréer l'expert désigné par la personne concernée par la recherche d'infraction, lorsque cet expert ne figure pas sur la liste des experts agréés, au niveau national, par la Cour de cassation, ou au niveau du ressort de la cour d'appel, par celle-ci ;

- déterminer le délai imparti à la personne concernée pour désigner le second expert ;

- désigner d'office le second expert dans l'hypothèse où l'intéressé n'aurait pas nommé celui-ci dans le délai imparti par le procureur de la République.

¹ Rapport n° 1145 (Assemblée nationale, XIII législature), au nom de la commission des lois, p. 65.

Le 2° de cet article modifie l'article L. 215-13 afin d'apporter une simplification rédactionnelle.

L'article L. 215-14 est modifié par le 3° afin, outre d'apporter un allègement rédactionnel, de permettre au procureur de la République, au même titre que la juridiction :

- d'ordonner la remise aux experts désignés du second échantillon prélevé par les agents chargés de la recherche et de la constatation des infractions ;

- de mettre en demeure l'intéressé chez qui le prélèvement a été effectué de fournir aux experts, sous huitaine, intact, l'échantillon qu'il détient.

Le 4° du présent article, modifiant l'article L. 215-14-1, prévoit que le procureur de la République, comme la juridiction, remettra aux experts les échantillons scellés, conservés par le laboratoire, dans le cadre d'opérations de contrôle des teneurs en mycotoxines des denrées alimentaires.

Le 5°, par une modification de l'article L. 215-16, permet tant au procureur de la République qu'à la juridiction, lorsque les experts sont en désaccord ou sont d'accord pour infirmer les conclusions du rapport du laboratoire de l'administration, de donner à ce laboratoire connaissance du rapport d'expertise et de lui fixer un délai pour faire parvenir éventuellement ses observations, sauf dans le cas où le directeur du laboratoire intéressé a participé lui-même à l'expertise en qualité d'expert.

Le 6° apporte au régime du contrôle bactériologique ou de pureté biologique, défini par l'article L. 215-17, des modifications semblables aux précédentes, afin de permettre au procureur de la République :

- de désigner un expert unique ou de commettre deux experts à l'expertise de l'échantillon prélevé ;

- de prendre toutes mesures pour que le prélèvement et l'expertise qui y fait suite immédiatement soient effectués par le service de la répression des fraudes et les experts à la date fixée par lui.

Votre commission souligne que les modifications apportées par le présent article permettront incontestablement d'accélérer les procédures d'expertise en matière de droit de la consommation. Elle a apporté une coordination à cet article à l'initiative du rapporteur afin de permettre au procureur de la République de **nommer l'un des experts**, au même titre que la juridiction d'instruction ou de jugement.

Votre commission a adopté l'article 24 **ainsi modifié**.

Article 25

Suppression de la délivrance d'un double agrément pour l'exercice de la profession de commissionnaire en douane

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des finances**.

Article 26

Modernisation de la procédure de conciliation et d'expertise douanière

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des finances**.

Article 27

Allègements de procédures en matière agricole

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des affaires économiques**.

Article 28

Simplification de la procédure de modification des autorisations de mise sur le marché des médicaments vétérinaires

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des affaires sociales**.

Article 28 bis

Habilitation législative pour modifier par ordonnance les textes législatifs relatifs aux missions exercées initialement par la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des finances**.

Article 28 ter

Habilitation législative pour réformer le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales

Cet article résulte de l'adoption, par l'Assemblée nationale, d'un amendement présenté par le Gouvernement par lequel celui-ci demande au Parlement l'autorisation de **modifier par ordonnance le champ de la transmission obligatoire des actes des collectivités territoriales** et de leurs établissements dans un délai de 12 mois suivant la publication de la loi.

Rappelons que le contrôle de légalité constitue une mission de nature constitutionnelle.

La présente demande d'habilitation s'inscrit dans le mouvement de réduction du périmètre du contrôle de légalité, opéré de manière substantielle en 2004 (loi du 13 août relative aux libertés et responsabilités locales), poursuivi par l'article 13 de la précédente loi de simplification du droit du 20 décembre 2007. Ce resserrement du champ de la transmission obligatoire a déjà permis depuis 2004 une baisse du nombre d'actes transmis s'élevant sur

trois ans à 29 % (soit une diminution de près de 2 millions d'actes) la répartition actuelle est la suivante¹ :

6.398.641 actes reçus en préfecture dont :

- 1.553.370 en matière de fonction publique territoriale,
- 987.729 permis de construire et actes divers d'urbanisme,
- 680.748 pour la commande publique (marchés publics inclus),
- 329.324 décisions de justice
- 2.341.559 divers.

(Données 2007)²

Dans la pratique, conformément à une circulaire du 17 janvier 2006, chaque préfet met en place une stratégie locale de contrôle basée sur les spécificités de son département.

- 64 % des actes reçus contrôlés ;
 - 92 % des actes prioritaires contrôlés ;
 - 48 % des interventions précontentieuses conclues par un retrait ou une réforme de l'acte ;
 - 0,03 % des actes contrôlés déferés ;
 - 80 % des déferés remportés par les préfets.
- (Données 2007)³

Une nouvelle étape, dans la réforme, a été franchie avec le conseil de modernisation des politiques publiques du 12 décembre 2007 qui a décidé, outre la centralisation du contrôle de légalité en préfecture, de le **recentrer** sur les domaines présentant des **enjeux majeurs**, notamment la commande publique, l'urbanisme et le développement durable.

Aujourd'hui, selon les informations recueillies par votre rapporteur, le Gouvernement souhaiterait profiter du délai de 12 mois demandé, pour supprimer l'obligation de transmission dans trois domaines :

- la *domanialité* pour les permissions de voirie, décisions d'ouverture, de redressement ou d'élargissement des voies.

- la *fonction publique territoriale* : ne resteraient soumis à transmission que les actes correspondant aux garanties fondamentales de la fonction publique et au principe de parité entre les fonctions publiques, les délibérations fixant le régime indemnitaire et les avantages en nature, celles

¹ La réforme de 2007, trop récente, n'a pu être encore évaluée.

² Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

³ Source : ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

relatives au temps de travail et à la protection sociale et les décisions de recrutement de fonctionnaires, de non titulaires et de contractuels.

- l'*urbanisme* pour soustraire à la transmission les certificats d'*urbanisme* et les décisions relatives aux déclarations préalables.

Le ministère de l'intérieur précise que cette liste est « *purement indicative* » et « *ne pourra être arrêtée que dans le cadre d'un partenariat étroit avec les associations nationales d'élus* ».

Précisons qu'en 2007, sur 64.039 lettres d'observation émises, 14.687 concernaient des actes de commande publique (22,9 %), 12.092 la fonction publique territoriale (18,9 %) et 15.002 l'*urbanisme* (23,4 %). Sur un total de 1.365 recours portés devant le juge administratif, 163 concernaient la commande publique (11,9 %), 257 la fonction publique territoriale (18,8 %) et 312 l'*urbanisme* (22,8 %).

Votre commission des lois comprend le souci du Gouvernement de ne conserver dans le champ de la transmission obligatoire que les actes les plus sensibles afin d'en permettre un contrôle plus systématique par les préfetures au sein desquelles sont constituées des cellules spécialisées.

Sur ce dernier point, elle tient, à la suite de son rapporteur pour avis de la mission *Administration générale* et territoriale de l'Etat, M. Alain Anziani¹, à insister encore sur le renforcement indispensable des compétences juridiques des personnels affectés au contrôle de légalité : c'est un gage du succès de sa réforme, comme celle de la qualité du conseil prodigué aux collectivités locales.

Au-delà de l'effectivité du contrôle, votre commission considère que la transmission obligatoire a aussi une valeur exemplaire permettant d'éviter des errements imprudents et perturbants pour la vie locale.

Rappelons que près de la moitié des interventions précontentieuses aboutissent à un retrait ou une rectification de l'acte litigieux ; la vertu pédagogique de ce dialogue entre le préfet et l'élus est préférable à la voie contentieuse et profitable pour l'avenir.

Votre commission des lois souhaite donc **conserver** dans le champ de la **transmission** des **actes significatifs** pour les administrés. De manière plus conjoncturelle, elle préfère sanctuariser, pour l'instant, le domaine de l'*urbanisme* qui, actuellement, fait l'objet de réformes successives, la dernière en cours s'inscrivant dans le cadre du Grenelle II en instance devant le Sénat². Cette matière doit être stabilisée avant de dispenser certains documents de la procédure de transmission.

Si elle a surmonté dans le cas présent ses réticences à déléguer sa compétence pour modifier un dispositif central de la décentralisation, votre commission n'a consenti à accorder l'habilitation demandée par le

¹ Cf. avis n° 104 – Tome I (2008-2009) ; www.senat.fr/rap/a08-104-1/a08-104-1.html

² Cf. projet de loi n° 155 (2008-2009), portant engagement national pour l'environnement.

Gouvernement que pour lui permettre d'affiner dans ce délai les contours de la nouvelle réduction du périmètre de la transmission ; elle a, cependant, souhaité l'encadrer pour y maintenir des actes qui, selon elle, doivent continuer à demeurer dans le champ du contrôle.

Sur proposition de son rapporteur, votre commission vous propose donc que l'habilitation législative ne concerne que les domaines de la voirie et de la fonction publique territoriale pour les seuls actes mentionnés précédemment.

Enfin, pour des motifs de lisibilité, votre commission vous demande de transférer cet article d'habilitation actuellement inséré dans le chapitre II consacré aux entreprises et aux professionnels, dans la division suivante qui regroupe les dispositions concernant les collectivités locales, après l'article 54.

Pour ces motifs, votre commission a **supprimé l'article 28 ter**.

Article 28 quater

Habilitation législative pour codifier les dispositions relatives à la pêche maritime et mettre à jour le code rural et le code forestier

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des affaires économiques**.

Article 28 quinquies

Règles relatives au déplacement d'un débit de tabac sur le territoire d'une même commune

Cet article, introduit par l'Assemblée nationale lors de l'examen du texte en séance publique, à l'initiative de M. Yves Nicolin, octroie aux maires la compétence en matière de déplacements des débits de tabac sur le territoire d'une même commune.

Aux termes de l'article 568 du Code général des impôts, la vente au détail du tabac fait, en France métropolitaine, l'objet d'un **monopole géré par la direction générale des douanes et des droits indirects**, qui l'exerce, dans des conditions et selon des modalités fixées actuellement par le décret n° 2007-906 du 15 mai 2007, par l'intermédiaire de débitants qu'elle désigne comme ses préposés et qui sont tenus au droit de licence. La création d'un débit de tabac est déterminée en fonction de l'importance de la population dans le secteur d'implantation et de la composition du réseau existant. Les débitants de tabac sont liés à l'administration des douanes par un contrat de trois ans renouvelable tacitement par périodes de trois ans.

Depuis l'adoption du **décret n° 2007-906 du 15 mai 2007**, l'attribution de la gérance d'un débit de tabac par l'administration des douanes a lieu, en priorité, par le transfert d'un point de vente existant. En cas d'échec de la procédure de transfert, la gérance peut être attribuée par voie d'adjudication.

Ainsi, **les débits de tabac ordinaires permanents sont implantés sur décision du directeur régional des douanes et droits indirects**, après avis, dans le délai d'un mois à compter de la date de la saisine, de l'organisation professionnelle représentative sur le plan national des débitants de tabac. L'implantation d'un débit de tabac ordinaire permanent ne doit pas avoir pour effet de déséquilibrer le réseau existant dans la commune du lieu de la demande ou dans les communes limitrophes, compte tenu du niveau et de l'évolution des ventes des produits du tabac sur le territoire de la ou des communes précitées.

Le **transfert** d'un débit de tabac permanent consiste, à la suite d'une phase d'information réglementée (avis publié dans un journal habilité, affichage, etc.), dans le déplacement, par son gérant et sur sa demande préalable, de ce point de vente, soit dans la même commune, soit dans une autre commune du département, soit encore dans une commune d'un département limitrophe, si le débit est situé dans un département en difficulté¹. Dans tous ces cas, le transfert est effectué sur décision du directeur régional des douanes et droits indirects, après avis de l'organisation professionnelle représentative des débitants de tabac.

Toutefois, **à titre dérogatoire**, l'article 14 du décret du 15 mai 2007 prévoit qu'**un débit de tabac ordinaire permanent peut être déplacé, sur la demande de son gérant et à l'intérieur d'une même commune, selon des modalités plus souples**. Un avenant au contrat est alors signé par le directeur régional des douanes et droits indirects et le débitant de tabac en vue d'y mentionner le nouveau lieu d'exploitation et, éventuellement, les nouveaux horaires d'ouverture.

C'est ce dispositif dérogatoire que le nouvel article 28 *quinquies* de la proposition de loi prévoit de modifier.

Ainsi, cet article dispose que « *le déplacement, dans la même commune, d'un débit de tabac ordinaire permanent est autorisé par le maire, après avis du directeur régional des douanes et de l'organisation professionnelle représentative sur le plan national des débitants de tabac* ».

Cette disposition, qui relève bien du domaine de la loi en application de l'article L. 2122-27 du CGCT², a été adoptée à la suite d'un amendement déposé à l'Assemblée nationale par M. Yves Nicolin, sur avis favorable du rapporteur de la commission des lois mais contre l'avis du gouvernement.

Selon l'auteur de l'amendement³, « *il est proposé de faire confiance au maire, après, bien évidemment, avis du directeur général des douanes et de*

¹ Un département en difficulté est un département où le montant annuel des livraisons de tabacs manufacturés de l'année civile précédant celle de la demande de transfert a connu une baisse d'au moins 5% par rapport à celui de 2002 (art. 13 du décret n° 2007-906 du 15 mai 2007).

² Art. L. 2122-27 du CGCT (attributions exercées au nom de l'Etat) : « Le maire est chargé, sous l'autorité du représentant de l'Etat dans le département [...] des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois ».

³ Cf. JOAN, compte-rendu intégral, séances du mardi 14 octobre 2008.

l'organisation professionnelle représentative sur le plan national des débiteurs de tabac, quand il s'agit de passer d'une rue à l'autre. On éviterait ainsi une procédure administrative complexe. Je peux attester que, dans certains cas, elle peut prendre plusieurs mois, voire plus de dix mois. Ainsi, les décisions seraient prises beaucoup plus rapidement ». Le rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Etienne Blanc, a quant à lui insisté sur le fait qu'il ne s'agissait pas d'un transfert d'autorisation à l'acquéreur d'une licence, mais simplement d'un déplacement au sein d'une même commune.

Votre rapporteur ne saurait que reprendre à son compte ces arguments. **Il lui semble légitime que le maire puisse statuer sur les simples demandes de transfert d'un débit de tabac au sein du territoire de sa commune.**

Sur proposition de votre rapporteur, votre commission a souhaité compléter les dispositions de cet article afin de **clarifier les conditions dans lesquelles le directeur régional des douanes et l'organisation professionnelle représentative des débiteurs de tabac rendent leur avis** : en cohérence avec le dispositif prévu par le décret n° 2007-906 du 15 mai 2007, le texte modifié par la commission prévoit que cet avis doit être rendu **dans le délai d'un mois** à compter de la date de saisine. Afin de ne pas alourdir les procédures, cette nouvelle rédaction prévoit également que **le silence gardé par l'administration et l'organisation professionnelle représentative des débiteurs de tabac vaut avis favorable.**

Votre commission a adopté l'article 28 *quinquies* **ainsi modifié.**

CHAPITRE III

MESURES DE SIMPLIFICATION DES RÈGLES APPLICABLES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET AUX SERVICES PUBLICS

Article 29

Suppression de rapports au Parlement

Cet article, introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de son président Jean-Luc Warmann, propose de **supprimer** plus d'une **centaine de rapports** au Parlement prévus par des lois antérieures. Ils sont recensés dans le tableau ci-dessous :

Division de l'article	Objet et périodicité du rapport
1°	Evaluation de l'application de la loi d'orientation « lutte contre les exclusions » (<i>biennal</i>)
2°	Application du supplément de loyer de solidarité (<i>biennal</i>)
2°	Occupation des logements d'habitation à loyer modéré et son évolution (<i>biennal</i>)

Division de l'article	Objet et périodicité du rapport
3°	Infractions douanières : modification de la liste des marchandises dangereuses pour la santé, la sécurité ou la moralité publiques, contrefaisantes, prohibées au titre d'engagements internationaux ... (<i>annuel</i>)
4°	Situation des enseignements technologiques et professionnels (<i>annuel</i>)
5°	Surveillance biologique du territoire (<i>annuel</i>)
6°	Neutralité du dispositif d'adossment à l'égard des assurés sociaux relevant du régime général et des régimes de retraite complémentaire (<i>quinquennal</i>)
7°	Exécution du plan de production agricole et de commercialisation des produits agricoles (<i>annuel</i>)
8°	Opérations relatives à l'assurance maladie des exploitants agricoles (<i>annuel</i>)
9°	Amélioration de la connaissance des revenus des artisans et commerçants en vue du rapprochement de leur IRPP avec celui des salariés, et mesures propres à favoriser celui-ci (<i>rapport déposé avant le 1^{er} janvier 1975</i>)
10°	Mesures prises pour la prévention des accidents du travail (<i>annuel</i>)
11°	Exercice des professions médicales (flux migratoires des médecins, volume des prestations de service...) (<i>biennal</i>)
12°	Généralisation de la sécurité sociale : relations et transferts financiers entre la sécurité sociale et l'aide sociale (<i>annuel</i>)
13°	Bilan de l'usage des transports collectifs de personnes et du développement de l'usage du transfert fluvial, ferroviaire, maritime (<i>annuel</i>)
14°	Mesures prises pour compenser les effets de la variation éventuelle des devises étrangères sur : - les dépenses de fonctionnement des ambassades et consulats (<i>annuel</i>) - les rémunérations des personnels en poste à l'étranger (<i>annuel</i>)
15°	Licenciements et embauches intervenus au cours de l'année précédente (<i>annuel</i>)
16°	Exécution de ses missions par la Chaîne culturelle européenne (<i>triennal</i>)
17°	Patrimoine monumental (loi de programme du 5 janvier 1988) (<i>annuel</i>)
18°	Actions entreprises en faveur de la parité politique (déplacé – cf art. 29 – IV) (<i>annuel</i>)
19°	Evolution des loyers (<i>biennal</i>)
20°	Application de la loi renforçant la lutte contre le travail clandestin et la lutte contre l'organisation de l'entrée et du séjour irréguliers d'étrangers en France (<i>annuel</i>)
21°	Mise en œuvre de la convention relative aux droits de l'enfant et son action en faveur de la situation des enfants dans le monde (<i>annuel</i>)
22°	Modifications législatives et réglementaires du code de la consommation (<i>biennal</i>)
23°	Versements de l'Etat à la CNAF en contrepartie de la budgétisation des prestations familiales (<i>annuel</i>)
24°	Politique d'immigration (<i>annuel</i>)
25°	Patrimoine monumental (loi de programmation du 31 décembre 1993) (<i>annuel</i>)
26°	Mise en œuvre de la loi d'orientation du 5 février 1994 pour le développement économique, social et culturel de la Polynésie française (<i>à l'issue de la cinquième année d'exécution de la loi</i>)
27°	Exécution de la loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité du 21 janvier 1995 (<i>annuel</i>)
28°	- Utilisation des crédits du Fonds national d'aménagement et de développement du

Division de l'article	Objet et périodicité du rapport
	territoire (<i>annuel</i>) - Impact des politiques politiques renforcées et différenciées de développement (<i>triennal</i>)
29°	Etat récapitulatif de la répartition des coûts et dépenses budgétaires de la DGAC (<i>annuel</i>)
30°	Exécution de la loi de programmation militaire du 2 juillet 1996 et mesures d'accompagnement économique et social (<i>biennal</i>)
31°	Exercice des professions artisanales (<i>biennal</i>)
32°	Révisions annuelles ou modification du barème de l'aide personnalisée au logement (<i>annuel</i>)
33°	Réforme du service national (<i>annuel</i>)
34°	Exercice de la pêche dans la bande côtière (<i>à déposer dans les 2 ans de la loi du 18 novembre 1997</i>)
35°	Défiscalisation dans les DOM-TOM et à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon (<i>avant le 30 juin 1998</i>)
36°	- Mise en œuvre de l'extension du régime fiscal des micros entreprises (<i>avant le 15 septembre 1999</i>) - Résultats pour l'emploi de la réforme de la taxe professionnelle (<i>annuel</i>)
37°	- Portée de la loi du 6 janvier 1999 sur les animaux dangereux et errants (<i>biennal</i>)
38°	- Evaluation des stages de formation et de sensibilisation pour les conducteurs novices auteurs d'infractions (<i>1 an après la promulgation de la loi du 18 juin 1999 sécurité routière</i>)
39°	Application du mécanisme de garantie des cautions (<i>6 mois après la publication de la loi du 25 juin 1999 – Epargne et sécurité financière</i>)
40°	Application des mesures prévues pour le contrôle médical (<i>rapport annuel de la CNAM</i>)
41°	- Réforme de la taxe d'habitation (<i>avant le 30 avril 2000</i>) - Mouvements de capitaux : régulation nationale et européenne (<i>avant le 15 juin 2000</i>)
42°	- Mise en œuvre de diverses réformes de fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (<i>avant le 1^{er} juillet 2000</i>)
43°	- Mise en œuvre de l'allègement des cotisations sociales (réduction du temps de travail) (<i>annuel</i>) - Application de la réduction du temps de travail dans les fonction et secteur publics (<i>annuel</i>)
44°	Evolution des tarifs de vente de gaz et d'électricité (<i>annuel</i>)
45°	Volontariat civil (<i>annuel</i>)
46°	- Possibilités de développement de télévisions citoyennes de proximité (<i>dans le délai d'un an après la loi du 1^{er} août 2000</i>) - Situation des réalisateurs (<i>dans le délai d'un an après la loi du 1^{er} août /2000</i>)
47°	- Conditions de fixation des taux bancaires dans les DOM (<i>annuel</i>)
48°	Evaluation de l'offre et besoins en matière de logements (<i>dans les 3 ans à compter de la promulgation de la loi du 13 décembre 2000</i>)
49°	Contraception d'urgence (mineures) (<i>avant le 31 décembre 2002</i>)
50°	Transmission de la synthèse des données du répertoire national des retraites et des pensions (<i>biennal</i>)
51°	- Evolution de la couverture du territoire par le haut débit (<i>biennal</i>) - Normalisation de la fiscalité locale de France Telecom (<i>avant le 1^{er} juin 2001</i>) - Utilisation de l'ensemble du spectre des fréquences (<i>annuel</i>)

Division de l'article	Objet et périodicité du rapport
	- Ponts détruits par faits de guerre et non encore reconstruits en ouvrage définitif (au plus tard le 1 ^{er} janvier 2001)
52°	Conséquences financières, pour le budget de l'ONC et pour les budgets des fédérations départementales des chasseurs, du transfert de la charge, à ces dernières, de l'indemnisation des dégâts de gibier (avant le 30 juin 2001)
53°	Exécution de la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive (avant le 31 décembre 2003)
54°	Application de la parité pour les élections professionnelles (avant le 31 décembre 2003)
55°	Bilan des intempéries de décembre 1999 sur les propriétés forestières/propositions en matière d'assurance contre les risques de chablis (dans les 6 mois de la publication de la loi d'orientation du 9 juillet 2001)
56°	Evaluation de l'application des dispositions de la loi du 15 novembre 2001 en matière de lutte contre le terrorisme (avant le 31 décembre 2003 puis avant le 31 décembre 2005)
57°	Victimes de psycho-traumatismes de guerre (loi de finances pour 2002) : coût de la mise en place des centres de soins à proximité et de formation des personnels (au plus tard le 1 ^{er} septembre 2002)
58°	Clôture du compte de commerce n° 904-05 « Constructions navales de la marine militaire » (biennal)
59°	Dispositif de validation des acquis de l'expérience (dans le délai de 5 ans de son entrée en vigueur)
60°	Bilan des transferts de personnels et des ressources au profit de la collectivité territoriale de Corse /réorganisation des services déconcentrés (annuel pendant les 5 ans suivant l'entrée en vigueur de la loi du 22 janvier 2002)
61°	Classement en catégorie B active des techniciens des laboratoires hospitaliers et des conducteurs ambulanciers (dans les 3 mois suivant la publication de la loi du 4 mars 2002)
62°	Analyse des flux économiques, budgétaires et financiers attachés au secteur des transports (annuel)
63°	- Impact financier de l'indemnisation des victimes de l'amiante (avant le 15 octobre 2003) - Evolution des soins financés au titre de l'objectif national des dépenses d'assurance-maladie, au regard des besoins de santé (annuel) - Evaluation financière des dispositifs affectant l'assiette des cotisations sociales (quinquennal)
64°	- Préparation de la mise en œuvre de la loi organique du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances (annuel de 2003 à 2005) - Extension de la mesure de réparation à l'ensemble des orphelins des victimes du nazisme (au plus tard le 1 ^{er} septembre 2003) - Volume d'émissions TV sous-titrées et traduites en langue des signes (transféré dans la loi du 30 septembre 1986 -cf infra III) (annuel)
65°	Evolution de la situation des régimes de retraites (avant le 1 ^{er} janvier 2008)
66°	Décentralisation du RMI : évaluation de l'application de la loi du 18 décembre 2003 (avant le 1 ^{er} juillet 2006)
67°	Nombre d'anciens combattants et de veuves d'anciens combattants âgés de plus de 60 ans, aux ressources inférieures au SMIC (avant le 1 ^{er} juillet 2004)
68°	Application des dispositions de la loi du 4 mai 2004, sur le dialogue social (avant le 31 décembre 2007)

Division de l'article	Objet et périodicité du rapport
69°	<ul style="list-style-type: none"> - Conditions de la création d'états généraux de la lutte contre l'alcoolisme (<i>avant le 30 juin 2005</i>) - Mise en œuvre de la convention du 19/09/2001 (accès à l'assurance et au crédit des personnes présentant un risque de santé aggravé ; conditions de création d'un fonds de garantie) (<i>dans les 6 mois de la publication de la loi du 9 août 2004</i>)
70°	<ul style="list-style-type: none"> - Répartition et évolution annuelle des effectifs des TOS par académie, département et établissement (<i>avant la publication de la convention-type prévue par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales</i>) - Evaluation du prêt, par l'Etat, aux musées de France relevant des collectivités territoriales, d'œuvres significatives de ses collections (<i>biennal</i>) - Fonctionnement et évolution des parcs de l'équipement (<i>dans les 3 ans de l'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004</i>)
71°	<ul style="list-style-type: none"> - Opportunité d'élargir le champ d'application du fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne (<i>en 2005</i>) - Modalités de mise en œuvre de l'aide de l'Etat aux communes pour la création d'aires permanentes destinées aux populations itinérantes (<i>avant le dépôt du PJJ finances pour 2006</i>)
72°	Mesures restant à prendre concernant la situation des maîtres de l'enseignement privé sous contrat (<i>avant le 1er janvier 2006</i>)
73°	Situation sociale des enfants d'anciens supplétifs de l'armée française (<i>1 an après l'entrée en vigueur de la loi du 23 février 2005</i>)
74°	Rapport de la Cour des comptes sur la création de l'établissement de crédit, filiale agréée de la Poste (<i>dans les 2 ans du transfert à cet établissement des services financiers de la Poste</i>)
75°	<ul style="list-style-type: none"> - Intégration des allègements généraux de charges sociales dans le barème des cotisations de sécurité sociale (<i>avant le 30 avril 2006</i>) - Politique d'allègement des cotisations sociales (<i>avant le 30 juin 2006</i>) - Création d'un programme regroupant les crédits de la gendarmerie du transport aérien au sein de la mission Transports (<i>avant le 30 juin 2006</i>) - Gestion et perspectives d'évolution du service annexe d'amortissement de la dette (<i>avant le 30 juin 2006</i>)
76°	<ul style="list-style-type: none"> - Coopération entre les grandes écoles et les universités (<i>dans le 6 mois de la publication de la loi de programme du 18/04/2006</i>) - Evaluation économique du crédit d'impôt pour les dépenses de recherches (<i>avant le 01 octobre 2006</i>)
77°	Bilan de l'application des aides fiscales en faveur de l'investissement locatif (<i>avant le 15 septembre 2007</i>)
78°	Responsabilité civile médicale (<i>dans les 6 mois de la promulgation de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007</i>)
79°	Mise en œuvre d'une politique d'intéressement dans la fonction publique et les entreprises publiques (<i>avant le 30 juin 2008</i>)
80°	Réforme de la taxe sur la publicité frappant les affiches, réclames et enseignes lumineuses, de la taxe sur les véhicules publicitaires et de la taxe communale sur les emplacements publicitaires fixes (<i>avant le 30 septembre 2007</i>)
81°	Indemnisation des dommages aux bâtiments causés par la sécheresse de l'été 2003 (<i>avant le 1er décembre 2007</i>)
82°	Mise en place d'une imposition minimale sur le revenu des personnes physiques (<i>avant le 15 octobre 2007</i>)

Division de l'article	Objet et périodicité du rapport
II	Création d'un rapport sur la situation du logement en France (<i>biennal</i>)
III	Insertion dans le rapport annuel du CSA du volume d'émissions TV sous-titrées et en langue des signes (transfert du I – 64°)
IV	Insertion dans le rapport triennal sur la parité politique des actions entreprises pour la favoriser (transfert du I – 18°)

Ces suppressions obéissent à des motifs variés :

- certains **rapports ponctuels** ont été effectivement déposés : c'est le cas du rapport sur l'exécution de la loi du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, même s'il a été transmis au Parlement en avril 2006 et non comme prévu par le législateur avant le 31 décembre 2003 (cf. 53°). De même, le rapport sur la responsabilité civile médicale a été déposé, certes avec quelques mois de retard, (cf. 78°) ainsi que celui sur la mise en œuvre d'une politique d'intéressement dans la fonction et les entreprises publiques (79°) ou sur la mise en place d'une imposition minimale sur le revenu des personnes physiques (82°) ;

- quelques documents, en raison du **retard** pris par leur publication, ne sont **plus** aujourd'hui **pertinents** tels le rapport annuel sur les infractions douanières (3°), celui sur l'opportunité d'élargir le champ d'application du fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne (71°) ou encore le bilan annuel de l'exécution du plan de production agricole et de commercialisation des produits agricoles (7°). Parfois les informations censées transmises par le rapport sont insérées dans d'autres documents transmis au Parlement, tels ceux établis dans le cadre de l'examen annuel de la loi de finances : c'est le cas du bilan sur l'utilisation des crédits du fonds national d'aménagement et de développement du territoire (28°).

- D'autres rapport sont **regroupés** tels ceux visés aux 2° (application du supplément de loyer de solidarité et occupation des logements d'habitation à loyer modéré et son évolution), 19° (évolution des loyers), 32° (révisions annuelles ou modifications du barème de l'aide personnalisée au logement) et 48° (évaluation territorialisée de l'offre et des besoins en matière de logement). L'ensemble de ces documents devrait être traité dans un nouveau rapport sur la situation du logement en France dont la création est prévue par le II de l'article 29.

Participant du même objectif de rationalisation, le rapport annuel sur le volume d'émissions télévisées sous-titrées et traduites en langue des signes devrait être intégré dans le rapport que le Conseil supérieur de l'audiovisuel publie chaque année (cf. article 29-III) alors que le bilan des actions

entreprises en faveur de la parité politique (18°) rejoindrait le rapport présenté tous les trois ans par le Gouvernement sur la parité politique (cf. art. 29-IV).

Dans ces conditions, les suppressions proposées par l'article 29 apparaissent opportunes.

Mais il est regrettable que des rapports ponctuels comme ceux visés par les 31°, 34°, 37°, 52°, 55°, 74° et 81° aient été déposés tardivement, limitant de ce fait leur utilité : le bilan de la loi du 6 janvier 1999 relative aux animaux dangereux et errants et à la protection des animaux est parvenu au Sénat le 23 janvier 2007 au lieu du 6 janvier 2001 au plus tard. Le bilan des intempéries de décembre 1999 sur les propriétés forestières devait être assorti de propositions en matière d'assurance contre les risques de chablis : publié seulement en juin 2005, il n'a jamais été présenté au Parlement. Pour la commission des affaires économiques, la survenance de la récente tempête qui a gravement endommagé les forêts du sud-ouest, en souligne a posteriori l'utilité. Cependant à raison de son obsolescence, il paraît préférable de supprimer ce document.

En revanche, après consultation de ses homologues, votre commission vous proposera de **conserver les rapports** visés aux 1°, 5°, 6°, 13°, 47° et 70° (prêts d'œuvres par l'Etat aux musées de province et réflexion sur l'évolution des parcs de l'équipement).

- le rapport d'évaluation de l'application de la loi d'orientation -« *lutte contre les exclusions* », (1°)- est selon la commission des affaires sociales lu et utile. Il a contribué notamment aux travaux de la mission commune d'information du Sénat sur les politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion ;

- le bilan annuel des résultats de la surveillance biologique du territoire (5°) résulte d'un amendement présenté par le rapporteur au Sénat de la loi du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés, M. Jean Bizet, qui tendait, plus généralement, à maintenir l'existence du comité de surveillance biologique du territoire. Pour la commission des affaires économiques, l'importance de cette question justifie pleinement la transmission d'un rapport annuel du Gouvernement au Parlement¹.

- Pour la commission des affaires sociales, le Parlement doit être informé du respect du principe de neutralité du dispositif d'adossment² à l'égard des assurés sociaux relevant du régime général et des régimes de retraites complémentaires (6°) : la réforme des régimes spéciaux confrontés à un déséquilibre démographique important, est, en effet, intimement liée à la question de leur adossment aux régimes de droit commun (la première application de cette opération a concerné le régime des industries électriques et gazières (IEG) en 2005). Par la voie de son rapporteur, M. Dominique

¹ Prévu, avant l'intervention de la loi du 25 juin 2008 par l'article L. 251-1 du code rural.

² Consacré par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

Leclerc, la commission des affaires sociales plaide d'ailleurs pour une plus grande sécurisation de la procédure d'adossement ;

- la commission des affaires économiques demande le maintien dans la présente proposition de loi du bilan annuel de développement de l'usage des transports collectifs de personnes (13°) en raison de la réécriture complète de l'article 4 de la loi d'orientation du 30 décembre 2008 qui le prévoit, par le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, actuellement en discussion au Sénat en première lecture ;

- pour sa part, la commission des finances souhaite conserver le rapport annuel sur les conditions de fixation des taux bancaires dans les départements d'outre-mer (47°) : la ministre de l'économie et des finances, Mme Christine Lagarde, s'est d'ailleurs engagée devant le Sénat, le 5 février dernier, à la mise en place avant la fin du premier semestre d'un observatoire public sur cette question par l'Institut d'émission d'outre-mer¹ ;

- le rapport biennal prévu par la loi du 13 août 2004 « *libertés et responsabilités locales* » pour évaluer le prêt, par l'Etat, d'œuvres significatives de ses collections aux musées relevant des collectivités territoriales, n'a encore jamais été transmis au Parlement. La commission des affaires culturelles relève que les musées ayant déjà prêté des œuvres aux musées territoriaux, la direction des musées de France dresse une évaluation de ces dépôts : l'inspection générale de l'administration des affaires culturelles (IGAAC) a déjà établi un rapport en mars 2006². L'ignorance dans laquelle est tenu le Parlement a ému notre collègue Pierre Fauchon, fervent soutien d'une telle diffusion de la culture, « *Constatons que nous avons voté une loi prévoyant une certaine politique et des rapports bisannuels. Nous attendons toujours les rapports, et nous croyons comprendre que cette politique n'est pas encore réellement mise en œuvre* », qui a interpellé la ministre de la culture et de la communication à ce sujet³.

Pour des motifs différents, votre commission des lois préfère exclure de la présente proposition la suppression du rapport concernant le fonctionnement et l'évolution des parcs de l'équipement : en effet, cette abrogation est prévue dans le projet de loi transférant ces parcs aux départements, actuellement en instance au Sénat, où elle s'insère naturellement.

Votre commission, enfin, laisse au rapporteur budgétaire pour avis de la commission des affaires culturelles, pour la mission *Enseignement scolaire* le soin de juger de l'opportunité de la suppression prévue par le 4° de l'article 29, du bilan annuel de la situation des enseignements technologiques et professionnels.

¹ Cf. Sénat, séance des questions d'actualité au Gouvernement (JO Débats)

² « Les dépôts des musées nationaux et du Fonds national d'art contemporain dans les musées des collectivités territoriales - 2000-2004 » par Jean-Marc Prévost, Claude Pétry et Anne Magnant.

³ Cf. question orale sans débat n° 01245-JO Sénat du 16 janvier 2008, p. 223.

Sous réserve de ces observations, votre commission des lois, sur proposition de son rapporteur, a adopté l'article 29 **ainsi modifié**.

Article 30

(art. L. 3221-10, L. 3221-10-1[nouveau], L. 4231-7
et L. 4231-7-1[nouveau] du code général des collectivités territoriales)

**Simplification des règles relatives aux actions en justice
exercées par les présidents de conseil général ou régional**

Cet article, qui figurait dans le texte de la proposition de loi initiale, offre la possibilité aux présidents de conseils généraux et régionaux de se voir accorder une délégation générale leur permettant, pendant toute la durée de leur mandat, d'agir en justice au nom de leur collectivité.

Les collectivités territoriales sont de plus en plus fréquemment amenées à agir en justice. En défense, elles peuvent être contraintes de répondre à un déféré préfectoral ou à une plainte déposée par un administré du fait d'actes, actions ou défaillances qui auraient été commis par leurs organes ou leurs services. En action, elles peuvent être conduites à agir contre les auteurs de faits dommageables, contre des entreprises avec lesquelles elles auraient contracté, ou encore contre l'Etat. A cet égard, l'intérêt à agir en excès de pouvoir est depuis longtemps largement reconnu aux collectivités locales.

Les règles relatives à l'action en justice des collectivités territoriales s'organisent autour d'un principe simple et ancien : **il n'appartient qu'à l'exécutif de la collectivité, et à lui seul, d'assurer la représentation de cette dernière en justice, mais il ne peut le faire que sur l'autorisation expresse de l'assemblée délibérante**. La seule exception à ce principe concerne les situations d'urgence (référé, mesures conservatoires, actes interruptifs de prescription ou de forclusion), pour lesquelles la jurisprudence a depuis longtemps reconnu le droit de l'exécutif d'agir en justice sans autorisation préalable de l'assemblée délibérante¹.

Néanmoins, en dépit de ces quelques principes communs, les règles actuelles relatives aux actions en justice exercées par les exécutifs locaux diffèrent selon qu'elles s'appliquent aux maires et aux présidents d'EPCI d'une part, ou aux présidents des conseils généraux ou régionaux d'autre part.

- Ainsi, en ce qui concerne les communes, l'art. L. 2122-22 du CGCT dispose que « *le maire peut, par délégation du conseil municipal, être chargé, en tout ou partie, et pour la durée de son mandat, [...] d'intenter au nom de la commune les actions en justice ou de défendre la commune dans les actions intentées contre elle, dans les cas définis par le conseil municipal* ». La jurisprudence administrative a considéré que cette rédaction **autorisait le conseil municipal à donner au maire une délégation générale**

¹ Voir : Paris, 27 juin 1968, *aff. Roy* ; Besançon, 27 novembre 1907 ; affaires citées dans l'article de Bernard Pacteau intitulé « les actions en justice des collectivités territoriales » paru en novembre 1995 dans la revue française de la décentralisation.

pour ester en justice au nom de la commune pendant toute la durée de son mandat (CE, 27 juillet 1988, *Époux X.*). Cette délégation peut être générale et ne pas définir les cas dans lesquels elle jouera (CE, 30 juillet 1997, *Commune de Montrouge*). Ces dispositions sont également applicables aux présidents d'EPCI, en application des articles L. 5211-9 et L. 5211-2 du CGCT.

- En revanche, aux termes des articles L. 3221-10 et L. 4231-7 du CGCT, le président du conseil général ou régional intente les actions au nom de la collectivité en vertu de la décision de l'assemblée délibérante, et il peut, sur l'avis conforme de la commission permanente, défendre à toute action intentée contre le département ou la région. Il résulte de ces dispositions que **les présidents des conseils généraux et régionaux n'ont pas la possibilité de pouvoir bénéficier d'une délégation générale pour ester en justice, tant en défense qu'en recours, au nom de leur collectivité respective et pendant la durée de leur mandat**, contrairement aux maires et aux présidents d'EPCI.

En outre, l'action diffère selon que le président du conseil général ou régional intente des actions au nom de la collectivité ou, au contraire, défend dans toute action intentée contre elle. En effet, les articles précités instaurent une différence entre :

- **l'introduction d'une action en justice**, pour laquelle le président du conseil général ou régional doit avoir reçu autorisation d'agir **de l'assemblée délibérante**, d'une part ;

- **la défense** dans les actions intentées contre le conseil général ou régional, pour laquelle le président doit recevoir l'accord **de la commission permanente**, d'autre part.

Cette différence de situation entre les délégations d'attributions des assemblées délibérantes aux maires et présidents d'EPCI d'un côté, et aux présidents de conseils généraux et régionaux de l'autre côté, s'explique par le fait qu'alors que le conseil municipal peut déléguer au maire certaines de ses attributions pour la durée de son mandat, les délégations d'attributions décidées par le conseil général ou régional sont en principe réservées à la commission permanente. Dans le cas où la commission permanente a reçu délégation pour décider d'ester en justice, il lui appartient alors d'habiliter le président à représenter le département dans chaque instance où il est partie.

Interrogé sur ce sujet par le président de la commission des lois de l'Assemblée nationale M. Jean-Luc Warsmann, le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales a estimé que « *l'obligation pour le président d'obtenir l'avis conforme de la commission permanente pour défendre à toute action intentée contre le département ne paraît pas constituer une mesure contraignante, compte tenu de la fréquence des réunions de la commission permanente. La législation en vigueur comporte des éléments de souplesse permettant d'éviter que les départements ne rencontrent des difficultés en matière d'action en justice. Le président du conseil général peut toujours, sans autorisation préalable, faire tous actes conservatoires et*

interruptifs de déchéance. De même, il peut agir sans autorisation préalable dans certaines procédures d'urgence comme le référé devant les tribunaux judiciaires ou le tribunal administratif »¹.

Cette réponse n'a pas satisfait les députés qui ont souhaité supprimer la différence de régime existant, en matière d'action en justice, entre les présidents de conseil général et régional d'une part, et les maires et présidents d'EPCI d'autre part. Ils ont estimé que, face à la multiplication des recours contentieux dont elles font l'objet, les collectivités ont besoin de pouvoir réagir rapidement et efficacement, sans avoir à subir de surcroît de nouvelles entraves procédurales dans leurs propres modes d'intervention.

L'article 30 de la proposition de loi aligne donc le régime applicable aux conseils généraux et régionaux en matière d'actions en justice sur celui des communes et **permet aux conseils généraux et régionaux de déléguer à leur président la faculté d'agir et de défendre en justice de façon générale et pour toute la durée du mandat de ce dernier.**

Votre rapporteur est particulièrement favorable à cette mesure de souplesse ouverte aux conseils généraux et régionaux.

Sur sa proposition, votre commission a adopté l'article 30 **sans modification.**

Article 31

(art. L.3211-2, L. 3213-6, L. 3214-2, L. 4221-5
et L. 4221-6 du code général des collectivités territoriales)

Extension des compétences susceptibles d'être déléguées par le conseil général ou par le conseil régional à son président

Cet article, introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de M. Jean-Michel Clément, a pour but d'élargir la liste des compétences que le conseil général ou régional peut déléguer à son président.

A l'heure actuelle, **les articles L. 3211-2 et L. 4221-5 du code général des collectivités territoriales n'autorisent le conseil général et le conseil régional à déléguer à leur président que les compétences suivantes :**

- pouvoir de procéder à la réalisation des emprunts destinés au financement des investissements prévus par le budget, et aux opérations financières utiles à la gestion des emprunts, y compris les opérations de couverture des risques de taux et de change, et de passer à cet effet les actes nécessaires ;
- pouvoir de réaliser des lignes de trésorerie sur la base d'un montant maximum autorisé par le conseil général ou régional ;

¹ Cf. Question écrite n° 10649 de M. Jean-Luc Warsmann publiée au Journal officiel de l'Assemblée nationale (JOAN) du 20 novembre 2007 et réponse du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales n° 1248 publiée dans le JOAN du 12 février 2008.

- pouvoir de prendre la décision de déroger à l'obligation de dépôt auprès de l'Etat des fonds des collectivités territoriales et de leurs établissements publics dans les conditions définies par le CGCT.

A l'exception de ces trois compétences, **l'assemblée délibérante ne dispose de la faculté de déléguer une partie de ses attributions qu'à la commission permanente**, et non à son président.

Cette situation contraste singulièrement avec la faculté offerte aux conseils municipaux par l'article L. 2122-22 du CGCT de déléguer une grande partie de leurs compétences au maire.

Alors que les lois adoptées dans le cadre de « l'acte II de la décentralisation » ont considérablement accru les compétences exercées par les conseils généraux et régionaux, cette différence de situation ne semble plus aujourd'hui se justifier. L'expérience a en effet montré la nécessité de prévoir des délégations au président pour prendre rapidement des décisions permettant une meilleure administration de la collectivité.

C'est pourquoi le dispositif de l'article 31 de la proposition de loi prévoit de rapprocher la liste des compétences pouvant être déléguées par l'assemblée délibérante à son président de celle qui s'applique aux communes et **d'ouvrir aux conseils généraux et régionaux la faculté de déléguer à leur organe exécutif**, outre les compétences déjà mentionnées, **les compétences suivantes** :

- arrêter et modifier l'affectation des propriétés de la collectivité utilisées par ses services publics ;
- décider de la conclusion et de la révision du louage de choses pour une durée n'excédant pas 12 ans ;
- accepter les indemnités de sinistre afférentes aux contrats d'assurance ;
- créer les régies comptables nécessaires au fonctionnement des services de la collectivité ;
- accepter les dons et legs qui ne sont grevés ni de conditions ni de charges ;
- décider de l'aliénation de gré à gré de biens mobiliers jusqu'à 4.600 euros ;
- fixer, dans les limites de l'estimation des services fiscaux, le montant des offres de la collectivité à notifier aux expropriés et répondre à leurs demandes.

En outre, les présidents de conseil général pourront également recevoir délégation pour trois autres compétences spécifiques aux départements :

- fixer les tarifs des droits de voirie, de dépôt temporaire sur les voies et autres lieux publics et des droits prévus au profit de la collectivité qui n'ont pas un caractère fiscal « *dans les limites déterminées par l'assemblée délibérante* » ;

- fixer les reprises d'alignement en application d'un document d'urbanisme ;

- attribuer ou retirer les bourses entretenues sur les fonds départementaux.

Des modifications de coordination sont apportées aux articles L. 3213-6, L. 3214-2 et L. 4221-5 du CGCT pour tenir compte de la modification de la liste des compétences pouvant donner lieu à délégation.

Votre commission ne peut être que favorable à cette souplesse de gestion offerte aux conseils généraux et régionaux. C'est la raison pour laquelle, à l'invitation de son rapporteur, elle a adopté l'article 31 sans modification.

Article 32

(art. L. 412-52 du code des communes)

Procédure d'élaboration des règles relatives aux équipements de police municipale

Cet article, qui figurait dans le texte de la proposition de loi initiale, a pour but d'alléger la procédure d'élaboration des règles relatives aux équipements de police municipale.

Les règles applicables aux polices municipales ont été définies par la loi n° 99-291 du 15 avril 1999.

A l'heure actuelle, l'article L. 412-52 du code des communes dispose que « *la carte professionnelle, la tenue, la signalisation des véhicules de service et les types d'équipement dont sont dotés les agents de police municipale font l'objet d'une identification commune à tous les services de police municipale et de nature à n'entraîner aucune confusion avec ceux utilisés par la police nationale et la gendarmerie nationale. **Leurs caractéristiques ainsi que les catégories et les normes techniques des équipements sont fixées par décret en Conseil d'Etat après avis de la commission consultative des polices municipales** prévue à l'article L. 2212-7 du code général des collectivités territoriales. Le port de la carte professionnelle et celui de la tenue sont obligatoires pendant le service* ».

Par ailleurs, l'article L. 412-51 du même code dispose qu' « *un décret en Conseil d'Etat précise, par type de mission, les circonstances et les conditions dans lesquelles les agents de police municipale peuvent porter une arme* ».

Sur le fondement de ces dispositions, plusieurs décrets en Conseil d'Etat ont défini les règles applicables aux équipements des agents de police municipale :

- le décret n°2000-276 du 24 mars 2000 a défini de manière limitative les types d'armes que les policiers municipaux peuvent être autorisés à porter. Ce dernier a été modifié à trois reprises¹ ;
- le décret n° 2004-102 du 30 janvier 2004 a défini les caractéristiques communes relatives à la tenue des agents de police municipale. Ce décret a depuis été modifié à deux reprises² ;
- le décret n° 2005-425 du 28 avril 2005 a défini les éléments de signalisation des véhicules de service des agents de police municipale ;
- enfin, le décret n° 2006-1409 du 20 novembre 2006 a défini les caractéristiques de la carte professionnelle.

La disposition proposée par l'article 32 de la proposition de loi a pour objet **d'alléger la procédure de définition des règles relatives aux équipements de police municipale**, en prévoyant que celles-ci **seront désormais déterminées par arrêté du ministre de l'intérieur**, et non plus par décret en Conseil d'Etat.

Comme cela a été souligné dans le rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale, le décret en Conseil d'Etat est avant tout destiné aux dispositions réglementaires susceptibles de mettre en jeu les libertés publiques ou posant de réelles difficultés juridiques.

Les caractéristiques de la carte professionnelle des policiers municipaux ainsi que les caractéristiques et les normes techniques des équipements autres que les armes seraient donc désormais définies par arrêté du ministre de l'intérieur. En revanche, conformément aux dispositions de l'article L. 412-51 du code des communes, **un décret en Conseil d'Etat demeurerait nécessaire pour la définition des règles relatives à l'emploi des armes** par les agents de police municipale.

L'exigence d'un décret en Conseil d'Etat avait été posée par la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 relative aux polices municipales. A l'occasion de l'examen du texte, le rapporteur de l'Assemblée nationale avait proposé de remplacer le renvoi à un décret en Conseil d'Etat par celui d'un décret simple, estimant que la procédure du décret en Conseil d'Etat semblait « être une procédure inutilement lourde ». En revanche, le rapporteur de la commission des lois du Sénat M. Jean-Paul Delevoye avait souhaité rétablir la mention d'un décret en Conseil d'Etat « *compte tenu de l'importance que revêt pour les*

¹ Par le décret n° 2004-687 du 6 juillet 2004, par le décret n° 2007-1178 du 3 août 2007 et plus récemment par le décret n° 2008-993 du 22 septembre 2008 (qui a notamment autorisé l'utilisation par les agents de police municipale des pistolets à impulsion électrique).

² Par le décret n° 2005-1398 du 10 novembre 2005 et le décret n° 2007-1049 du 26 juin 2007.

communes la définition de ces caractéristiques ». Cette dernière option avait fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire.

Près de dix ans après l'adoption de la loi n° 99-291 du 15 avril 1999 précitée, **l'ensemble des acteurs concernés s'accordent pour considérer que la procédure actuelle de définition des règles relatives aux équipements des agents de police municipale est inutilement lourde**. En effet, à l'exception des règles relatives à l'emploi des armes, les règles relatives aux équipements de police municipale sont extrêmement techniques et d'une complexité juridique assez limitée (format de la carte professionnelle, couleur et aspect des tenues, signalisation des véhicules, etc.).

Par conséquent, **votre rapporteur estime qu'il est souhaitable, dans un souci de simplification et d'allègement de la procédure, que ces règles soient désormais définies par un simple arrêté du ministre de l'intérieur, étant entendu qu'en toutes hypothèses, la commission consultative des police municipales sera consultée sur tout projet de texte**.

Sur sa proposition, votre commission a adopté l'article 32 **sans modification**.

Article 33

(L. 2122-19, L. 3121-19, L. 4132-18, L. 5212-2,
L. 5212-33, L. 5214-28, L. 5212-34, L. 5214-29, L. 5721-7-1 du CGCT ;
art. 1^{er} de la loi du 29 décembre 1892 sur les dommages causés
à la propriété privée par l'exécution des travaux publics ;
art. L. 122-11 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie)

Règles diverses relatives au fonctionnement des collectivités territoriales

Cet article, qui figurait dans le texte de la proposition de loi initiale, contient cinq séries de dispositions diverses visant à clarifier ou à simplifier le fonctionnement des collectivités territoriales.

➤ **Régime des délégations de signature dans les communes**

En application de l'actuel article L. 2122-19 du CGCT, le maire ne peut donner, sous sa surveillance et sa responsabilité, délégation de signature qu'au directeur général des services et au directeur général adjoint des services de mairie, ainsi qu'au directeur général et au directeur des services techniques.

En revanche, à Paris, Lyon et Marseille, le maire a la possibilité de donner délégation de signature au directeur général des services de la mairie et **aux responsables de services communaux**. Le maire d'arrondissement peut, dans les mêmes conditions, donner délégation de signature au directeur général des services de la mairie d'arrondissement (article L. 2511-27 du CGCT).

De même, aux termes de l'article L. 5211-9 du CGCT, le président d'un établissement public de coopération intercommunale peut également donner, dans les EPCI dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat,

délégation de signature au directeur général, au directeur général des services techniques, au directeur général adjoint et **aux responsables de service**.

Les dispositions prévues au I.1° et au III de l'article 33 ont ainsi pour objet **d'ouvrir aux maires la faculté de déléguer leur signature aux responsables des services communaux**, sur le modèle de ce qui est déjà possible à Paris, Lyon, Marseille et dans certains EPCI. Cette mesure sera également applicable dans les communes de Polynésie française.

En application du IV de l'article 33 de la proposition de loi, cette possibilité sera également ouverte aux communes de la Nouvelle-Calédonie.

Cette mesure tend à répondre aux préoccupations exprimées par les maires de grandes villes telles que Toulouse, dont l'administration requiert davantage de souplesse dans les conditions d'attribution des délégations de signature. **La commission des lois ne peut être que favorable à cet assouplissement ouvert aux communes.**

Cette mesure répondant aux souhaits des plus grandes villes, il a été suggéré, au cours de l'examen du texte par votre rapporteur, de limiter la possibilité ouverte au maire de déléguer sa signature aux responsables des services aux seules communes dont le nombre d'habitants serait supérieur à un certain seuil.

Votre commission considère néanmoins que, dans la mesure où il ne s'agit là que d'une possibilité, il n'est pas souhaitable de multiplier des limitations qui iraient à l'encontre de l'objectif de simplification et de clarification visé par cette proposition de loi. Il apparaît au contraire nécessaire d'accorder aux maires la liberté de recourir à ces délégations de signature lorsque ceux-ci l'estimeront nécessaire.

➤ ***Information et délai de convocation des conseillers généraux et régionaux***

Les articles L. 3121-19 et L. 4132-18 du CGCT prévoient que, douze jours au moins avant la réunion du conseil général ou régional, le président adresse aux conseillers généraux ou régionaux un rapport, sous quelque forme que ce soit, sur chacune des affaires qui doivent leur être soumises.

La rédaction de ces articles est issue de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales : désormais, l'information des conseillers généraux et régionaux, qui sont récipiendaires, avant la réunion du conseil, d'un rapport intéressant chacune des affaires qui devront leur être soumises au cours de cette réunion, peut être effectuée de manière dématérialisée, *via* le recours au courrier électronique. En tout état de cause, les élus doivent être en possession de ces documents douze jours au moins avant la réunion de l'assemblée délibérante.

Le dispositif proposé par le 2° du I de l'article 33 modifie ainsi ces dispositions :

- d'une part, il prévoit la **possibilité d'informer les conseillers généraux et régionaux par le biais d'une plateforme documentaire dématérialisée** accessible par Internet *via* un site sécurisé. A l'heure actuelle, les documents relatifs aux délibérations inscrites à l'ordre du jour de la collectivité peuvent être envoyés aux conseillers par courrier électronique, ce qui génère des difficultés techniques en cas de transmission de rapports volumineux. Face à ces difficultés, deux conseils généraux (Yvelines et Hérault) ont créé, de façon expérimentale, une plate-forme documentaire dématérialisée destinée à informer les membres de leur assemblée. D'après les informations fournies à votre rapporteur, cette expérimentation s'est révélée positive. La mesure proposée tend à **donner une base légale à ce procédé d'information des élus** appelés à délibérer sur les affaires qui leur sont soumises. La mise à disposition des rapports sur cette plate-forme ferait l'objet d'un avis adressé aux conseillers afin qu'ils puissent en prendre connaissance dans les délais prévus ;

- d'autre part, **en cas d'urgence, le délai de douze jours** devant séparer la mise à disposition des rapports et la réunion au cours de laquelle ceux-ci sont discutés **pourrait être abrégé par le président de l'assemblée** : dans ce cas, le président devrait rendre compte dès l'ouverture de la séance du conseil général ou régional, qui se prononcerait sur l'urgence et pourrait décider le renvoi de la discussion, pour tout ou partie, à l'ordre du jour d'une séance ultérieure. Cette disposition est d'ores et déjà prévue pour les communes par l'article L. 2121-12 du CGCT.

Ces deux dispositifs appellent un certain nombre de remarques.

Tout d'abord, si votre commission ne conteste pas l'intérêt que constituerait pour les conseils généraux ou régionaux la possibilité d'informer leurs élus de façon dématérialisée, elle est également sensible à la situation de ceux qui, soit maîtrisent mal l'outil informatique, soit ne disposent pas d'ordinateur et/ou d'une connexion à Internet. Sur la proposition de son rapporteur, elle a donc **modifié à la marge le dispositif proposé afin de prévoir que seuls les élus qui le souhaitent pourront être informés de cette façon.**

En outre, votre commission relève que la possibilité d'abrégé le délai de convocation des membres de l'assemblée délibérante en cas d'urgence est déjà ouverte aux maires en application de l'article L. 2121-12 du CGCT qui prévoit que « *en cas d'urgence, le délai peut être abrégé par le maire sans pouvoir toutefois être inférieur à un jour franc* ». **Votre commission considère qu'un tel délai franc devrait également s'appliquer à la convocation en urgence des conseils généraux et régionaux et, à l'invitation de son rapporteur, a adapté la rédaction de l'article 33 en ce sens.**

En tout état de cause, votre commission souhaite attirer l'attention sur le fait que cette possibilité de convoquer l'assemblée en urgence devra être appliquée par les conseils généraux et régionaux en tenant compte de la jurisprudence rigoureuse de la juridiction administrative, qui considère que des motifs précis doivent être allégués par l'exécutif pour justifier, dans chaque cas d'espèce, l'abrègement du délai normal de convocation (CE, 9 octobre 1963, *Société immobilière d'investissement*) et qui n'hésite pas, lorsque l'urgence n'est pas reconnue, à prononcer l'annulation des délibérations prises ou des élections opérées au cours de la séance du conseil municipal ainsi convoqué en méconnaissance du délai normal (CE, 31 décembre 1976, *Elections municipales de Sampolo*).

➤ ***Suppression de l'avis du conseil général en cas de création ou de dissolution d'un syndicat de communes ou de dissolution d'une communauté de communes***

A l'heure actuelle, les articles L. 5212-2, L. 5212-33 et L. 5214-28 du CGCT prévoient la consultation obligatoire du conseil général en cas de création et de dissolution d'un syndicat de communes, ainsi qu'en cas de dissolution d'une communauté de communes.

Le dispositif proposé par le 3^o du I de l'article 33 de cette proposition de loi vise à supprimer cette consultation obligatoire du conseil général – consultation que le rapporteur de l'Assemblée nationale n'a pas hésité à qualifier d' « anomalie démocratique ».

Cette mesure figurait déjà dans la précédente proposition de loi de simplification du droit déposée par M. Jean-Luc Warsmann en 2007.

A cette occasion, votre rapporteur avait fait valoir que *« seuls les cas de dissolution sur demande motivée des conseils municipaux et de dissolution d'office font intervenir le conseil général. Cette intervention prévue par les textes qui ont défini les modalités de création des syndicats de communes entre 1890 et 1959 ne paraît pas compatible avec le principe de libre administration des collectivités territoriales. Elle est contraire au principe selon lequel « aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre » (article 72, 5^{ème} alinéa, de la Constitution). En outre, l'avis obligatoire du conseil général alourdit considérablement les procédures qui conduisent, pour la création d'un syndicat, à une succession d'échanges entre les assemblées départementales et le préfet afin de déterminer le périmètre du syndicat, son statut et ses compétences. La suppression de la consultation obligatoire du conseil général simplifierait donc fortement les procédures de création et de dissolution des syndicats de communes. De même, l'avis conforme du conseil général requis pour la dissolution d'office d'une communauté de communes est contraire aux principes constitutionnels susmentionnés et surcharge inutilement la procédure »*¹.

¹ Rapport n° 36 (2007-2008) de M. Bernard Saugey, fait au nom de la commission des lois, déposé le 17 octobre 2007, pages 62-63 (www.senat.fr/rap/107-036/107-036.html)

Néanmoins, au cours de sa séance du 24 octobre 2007, votre commission avait, dans sa majorité, considéré que, dans la mesure où cet avis du conseil général était non contraignant¹, il convenait de conserver son caractère obligatoire qui assurait l'information du conseil général et contribuait à la préparation de la décision. Il avait en outre été rappelé, au cours des débats, que le conseil général est également consulté sur tout projet de modification des limites territoriales des communes, lorsque ce projet tend à modifier les limites cantonales ou à défaut d'accord des conseils municipaux et des commissions syndicales intéressées sur les changements proposés². Enfin, il avait été rappelé que le président du conseil général figure parmi les membres de la commission syndicale et qu'il était souhaitable qu'il puisse y défendre la position adoptée par son assemblée³.

Lors de sa séance publique du 25 octobre 2007, le Sénat avait suivi cette position et avait en conséquence maintenu l'avis du conseil général en cas de création ou dissolution de syndicats de communes et en cas de dissolution d'une communauté de communes.

Plus d'un an après ces débats, votre rapporteur considère toujours que cette consultation obligatoire du conseil général n'est pas seulement juridiquement contestable, au regard des principes posés par la Constitution, mais qu'elle alourdit de surcroît inutilement les procédures. Il rappelle que l'avis du conseil général n'est pas requis en cas de création ou de dissolution d'une communauté d'agglomération ou d'une communauté urbaine. Enfin, il relève que le maintien de cette consultation obligatoire n'est pas souhaité par l'Assemblée des départements de France (ADF). **Il a, en conséquence, invité la commission à supprimer cet avis obligatoire du conseil général.**

En revanche, votre rapporteur, sensible aux arguments avancés à l'occasion de l'examen du précédent texte de simplification du droit, a proposé à la commission de **mettre en place un mécanisme d'information obligatoire du conseil général en cas de création et de dissolution des structures intercommunales précitées**. Sur sa proposition, la commission a donc **modifié l'article 33** afin de prévoir que, dans ces trois hypothèses, une copie de l'arrêté ou du décret procédant à la création ou à la dissolution d'une de ces structures est envoyée pour information au conseil général. Un tel mécanisme d'information répondrait à un souhait formulé par l'ADF.

➤ ***Procédures de dissolution pour inactivité de différents groupements de collectivités territoriales***

Les articles L. 5212-34 et L. 5214-29 du CGCT prévoient à l'heure actuelle que le syndicat de communes ou la communauté de communes qui

¹ Cf. CE, 6 avril 1962, *Commune de OUILLY-LE-VICOMTE*.

² Article L. 2112-6 du CGCT.

³ Art. L. 5211-43 du CGCT : *La commission départementale de la coopération intercommunale est composée à raison de 60% par des maires, adjoints au maire ou des conseillers municipaux, 20 % par des représentants d'EPCI ayant leur siège dans le département, 15% par des représentants du conseil général et 5% par des représentants du conseil régional.*

n'exerce aucune activité depuis deux ans au moins peut être dissoute par arrêté du ou des représentants de l'Etat dans le ou les départements concernés, après avis des conseils municipaux des communes membres.

De même, l'article L. 5721-7-1 du CGCT prévoit que le syndicat mixte qui n'exerce aucune activité depuis deux ans au moins peut être dissous par arrêté du représentant de l'Etat dans le département siège du syndicat, après avis de chacun de ses membres. A compter de la notification par le représentant de l'Etat dans le département de son intention de dissoudre le syndicat, chaque membre dispose d'un délai de trois mois pour se prononcer. A défaut d'avis dans ce délai, celui-ci est réputé émis.

La pratique a montré que ces dispositions étaient insuffisamment précises. C'est pourquoi le dispositif proposé par le 4° du I prévoit de modifier la rédaction de ces trois articles afin de préciser :

- d'une part, que lorsque le représentant de l'Etat consulte les communes membres d'un syndicat de communes ou d'une communauté de communes sur cette dissolution pour inactivité, **leur avis est réputé favorable s'il n'a pas été rendu à l'issue d'un délai de trois mois** ;
- d'autre part, que lorsque les membres d'un syndicat mixte ne se sont pas prononcés dans un délai de trois mois, **cet avis est réputé favorable**.

Il est ainsi proposé de fixer un délai identique en cas d'engagement d'une procédure de dissolution pour inactivité des syndicats de communes, des communautés de communes et des syndicats mixtes. Ce délai, défini à partir de ce que le CGCT prévoit déjà pour la dissolution des syndicats mixtes ouverts, sera de trois mois. En outre, il sera expressément indiqué que l'absence d'avis vaut avis favorable.

Le III rend ces dispositions applicables en Polynésie française.

Votre commission est favorable à ces dispositions qui précisent, clarifient et uniformisent les règles relatives à la dissolution pour inactivité des groupements de collectivités locales.

➤ ***Dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics***

Adoptée à une époque où l'organisation territoriale de la République ne connaissait que les communes et les départements, la loi du 29 décembre 1892 relative aux dommages causés à la propriété privée par l'exécution des travaux publics dispose, dans son article 1^{er}, que « *les agents de l'administration ou les personnes auxquelles elle délègue ses droits ne peuvent pénétrer dans les propriétés privées pour y exécuter les opérations nécessaires à l'étude des projets de travaux publics, civils ou militaires exécutés pour le compte de l'Etat, des départements et des communes, qu'en vertu d'un arrêté préfectoral* ».

Néanmoins, jusqu'à aujourd'hui, les dispositions de cet article 1^{er} de la loi du 29 décembre 1892 ont été toujours interprétées comme s'appliquant

également aux projets de travaux publics exécutés pour le compte des collectivités locales créées après son adoption (régions, établissements publics, établissements publics de coopération intercommunale).

Néanmoins, dans un souci de sécurité juridique et d'intelligibilité de la loi, la disposition proposée par le II de l'article 33 vise à remplacer la mention des départements et des communes par celle, plus générale, de « collectivités territoriales et de leurs groupements, ainsi que des établissements publics ».

Votre commission a adopté l'article 33 **ainsi modifié**.

Article 33 bis

Habilitation du gouvernement à modifier par ordonnance la partie législative du code général des collectivités territoriales

L'article 33 *bis* de la proposition de loi, issu d'un amendement du gouvernement adopté par l'Assemblée nationale à l'occasion de l'examen du texte en séance publique, dispose que « *dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est autorisé à modifier, par ordonnance, la partie législative du code général des collectivités territoriales pour remédier aux éventuelles erreurs ou insuffisances de codification, adapter les renvois à des textes codifiés ou non aux évolutions législatives et réglementaires et abroger les dispositions devenues obsolètes ou sans objet.*

Cette ordonnance est prise dans un délai de neuf mois suivant la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance ».

L'habilitation sollicitée a pour but de répondre à l'objectif de valeur constitutionnelle, défini par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, de rendre la loi « *accessible et intelligible* » aux citoyens. La réponse à cet objectif doit nécessairement se traduire par **la mise à jour et la consolidation des normes codifiées ou non**, afin de les rendre cohérentes avec l'environnement normatif positif dans lequel elles s'insèrent.

Cette ordonnance procédera, à droit constant, aux modifications suivantes :

- premièrement, à la correction d'erreurs matérielles et d'imprécisions dans le plan du code, la numérotation des articles et les renvois entre ces derniers ;

- deuxièmement, à la mise à jour et la mise en cohérence des dispositions de certains articles du code en termes de références aux dispositions citées à la suite de leur abrogation ou codification et d'aménagements rédactionnels de dispositions incohérentes avec le droit positif.

Le recours à l'habilitation législative en matière de codification est systématique depuis 1999. Dans sa décision n° 2007-561 DC du 17 janvier 2008, le Conseil constitutionnel a rappelé que la codification répondait à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi, qui découle des articles 4, 5, 6 et 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

Dès lors, votre commission des lois ne saurait être que favorable à l'habilitation sollicitée qui permettra, **à droit constant**, de corriger l'ensemble des erreurs matérielles contenues dans la partie législative du CGCT du fait d'oublis de coordination et de dispositions devenues partiellement ou entièrement incohérentes avec le droit positif.

Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté en conséquence l'article 33 *bis* **sans modification**.

Article 34

(art. L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du code général des collectivités territoriales ; art. 6 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002)

Possibilité ouverte aux collectivités locales de procéder à l'affichage des actes exclusivement sur support numérique

Cet article, introduit par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de son rapporteur, a pour but de permettre aux collectivités locales qui le souhaitent de recourir à titre exclusif à l'affichage numérique de leurs actes.

En application des articles L. 2131-1, L. 3131-1 et L. 4141-1 du CGCT, la publicité des actes de portée générale adoptés par les collectivités locales conditionne leur entrée en vigueur. Cette publicité se fait par publication ou par affichage, sous réserve des dispositions spéciales relatives à la publicité de certains actes (tels que, par exemple, les délibérations du conseil municipal et les arrêtés municipaux à caractère réglementaire, qui doivent être publiés dans un recueil des actes administratifs pour les communes de 3.500 habitants ou plus).

Les obligations relatives à la publication, l'affichage ou à la notification des actes s'organisent pour les communes, les départements et les régions selon le tableau ci-dessous :

Nature des Actes	Modalités de publication	Textes
Délibérations du conseil municipal	Inscrites par ordre de date et signées par tous les membres présents à la séance sur un registre coté et paraphé par le préfet	Art. L. 2121-23 du CGCT Art. R. 2121-9 du CGCT
Délibérations du conseil général ou décisions prises par	Les délibérations du CG et les délibérations de la	Art. L.3131-2 Art. R. 3131-1

Nature des Actes	Modalités de publication	Textes
<p>délégation du conseil général en application de l'article L.3211-2</p> <p>Délibérations du conseil régional ou décisions prises par la commission permanente par délégation du CR.</p>	<p>commission permanente prises par délégation sont publiées dans un recueil des actes administratifs du département ayant une périodicité au moins mensuelle</p> <p>Publication d'un recueil des actes administratifs de la région ayant une périodicité au moins mensuelle</p>	<p>Art. L.4141-2 Art. R. 4141-1</p>
<p>Délibérations du conseil municipal en matière d'interventions économiques ou approuvant une convention de délégation de service public</p>	<p>Insertion dans une publication locale diffusée dans la commune</p>	<p>Art. L. 2121-24 du CGCT</p>
<p>Compte-rendu des séances du conseil municipal</p>	<p>Affichage par extraits à la porte de la mairie, sous huitaine</p>	<p>Art. L. 2121-25 du CGCT Art. R. 2121-11 du CGCT</p>
<p>Délibérations et actes à caractère réglementaire</p>	<p>Communes < 3 500 h : affichage à la mairie Communes > 3 500 h : publication dans un recueil des actes administratifs</p>	<p>Art. L. 2121-25 du CGCT Art. L. 2121-24 L. 2122-29 R. 2121-10</p>
<p>Les décisions réglementaires et individuelles prises par le président du conseil général dans l'exercice de son pouvoir de police en application de l'article L.3221-4 à l'exclusion de celles relatives à la circulation et au stationnement.</p> <p>Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités départementales dans tous les autres domaines qui relèvent de leurs compétences en vertu de la loi</p> <p>Les actes à caractère réglementaire pris par les autorités régionales dans les domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi</p>	<p>les actes du président du conseil général à caractère réglementaire sont publiés dans un recueil des actes administratifs du département ayant une périodicité au moins mensuelle</p> <p>Les actes réglementaires pris par les autorités régionales sont publiés dans un recueil des actes administratifs dans des conditions fixées par décret en CE</p>	<p>Art. L. 3131-2 Art. L 3131-2 Art. R.3131-1 Art. L .4141-2 Art R. 4141-1</p>
<p>Actes de portée générale des maires</p>	<p>Affichage à la mairie</p>	<p>Résulte de l'usage (application des dispositions de l'article L.</p>

Nature des Actes	Modalités de publication	Textes
		2121-25 du CGCT, concernant le C/R des séances)
Urbanisme Projet de SCOT et délibérations approuvant un PLU	Affichage pendant un mois dans les mairies	Art. R. 122-9 et R. 123-18 du code de l'urbanisme
Actes approuvant et révisant les cartes communales et actes de création de ZAC	Affichage pendant un mois dans les mairies et publication dans un recueil des actes administratifs	Art. R. 124-8 et R. 311-5 du code de l'urbanisme
Permis de construire et déclarations préalables	Double affichage en mairie - dans les 15 jours qui suivent la demande - dans les deux mois qui suivent la décision	Art. R. 423-6 du code de l'urbanisme Art. R. 424-15 du code de l'urbanisme

Source : DGCL

Actuellement, **l'affichage ou la publication doivent nécessairement être réalisées sur un support papier**, même si le VII de l'article 6 de la loi du 27 février 2002 **permet, à titre complémentaire mais non exclusif, qu'une publication électronique soit effectuée.**

Le dispositif proposé par l'article 34 a pour objectif de permettre **que l'affichage des actes des collectivités territoriales puisse être organisé à titre exclusif sous forme de publication électronique.** Un décret fixerait les conditions de mise en œuvre de cet affichage sur support numérique.

Trois arguments sont avancés en faveur d'une telle réforme :

- tout d'abord, le nombre d'actes faisant l'objet d'une publication ou d'un affichage est de plus en plus élevé, ce qui peut poser des difficultés de gestion ;
- en outre, certaines collectivités territoriales considèrent que l'affichage classique sur support papier n'est plus adapté ;
- enfin, le dispositif proposé s'inscrit dans une démarche de réduction des coûts supportés par les collectivités territoriales.

Votre rapporteur ne méconnaît pas ces arguments, qui procèdent de préoccupations légitimes.

Néanmoins, il considère que **la faculté ouverte aux collectivités de ne procéder qu'à un affichage numérique de leurs actes de portée générale soulève une objection de principe majeure.** En effet, une étude réalisée par le CREDOC en juin 2008 a montré que seuls 14% des personnes âgées (70 ans et plus), 27% des non-diplômés et 34% des personnes vivant dans un ménage pauvre disposaient d'un accès à Internet. Ainsi, tant que la « fracture numérique » ne sera pas résorbée dans notre pays, **le recours à un affichage exclusivement numérique des actes des collectivités locales**

aurait pour effet de limiter sensiblement le droit à information d'une partie de nos concitoyens.

Pour cette raison, votre rapporteur a proposé à la commission **de supprimer l'article 34 de la proposition de loi** et d'en rester au droit en vigueur, qui prévoit que l'affichage des actes peut être réalisé sur support numérique, mais uniquement à titre complémentaire.

Suivant les arguments de son rapporteur, votre commission des lois a **supprimé l'article 34.**

Article 35

Simplification et clarification de règles de compétence juridictionnelle pour les contentieux en matière de protection sociale

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des affaires sociales.**

Article 36

Intégration de l'inventaire forestier national à l'Office national des forêts

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des affaires économiques.**

Article 36 bis

Habilitation législative pour créer un nouvel établissement public administratif en regroupant le centre national de la propriété forestière et les centres régionaux de la propriété forestière

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des affaires économiques.**

Article 36 ter

Habilitation législative pour prendre les dispositions législatives nécessaires à une mise en œuvre rapide des mesures retenues dans le secteur agricole et forestier au titre de la révision générale des politiques publiques

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des affaires économiques.**

Article 37

(art. L. 33-4 du code des postes et communications électroniques ; art. L. 3111-4 et L. 3114-5 du code de la santé publique)

Réduction du nombre de commissions administratives

Cet article **supprime deux commissions administratives.**

En premier lieu, il reprend la proposition faite à l'article 26 de la proposition de loi de M. Jean-Luc Warsmann tendant à réécrire l'article L. 33-4 du code des postes et communications électroniques afin de **fusionner en une seule commission** deux commissions intervenant dans des

domaines très voisins. L'article L. 33-4 prévoit en effet l'existence de deux commissions, l'une compétente en matière de réseaux et services radioélectriques, l'autre dans le domaine des « autres réseaux et services », c'est-à-dire essentiellement dans celui des communications électroniques.

En second lieu, à l'initiative de sa commission des lois, l'Assemblée nationale y a ajouté la suppression du Conseil supérieur d'hygiène publique de France dont toutes les missions ont désormais été transférées au Haut conseil de la santé publique ou aux agences de sécurité sanitaire compétentes.

Votre commission approuve pleinement le principe de ces deux suppressions et, d'une manière générale, appelle à une rationalisation du paysage des commissions administratives consultatives en France en soulignant la triple nécessité :

- de supprimer les commissions administratives qui ne se réunissent pas ou pratiquement pas, faute d'objet ;

- de fusionner les commissions dont les champs de compétence sont très proches ;

- de simplifier la composition de certaines commissions par le retrait de magistrats administratifs ou judiciaires lorsque leur présence n'est pas indispensable.

Cette démarche s'inscrit d'ailleurs dans le cadre la **révision générale des politiques publiques**.

A cet égard, votre rapporteur rappelle que le décret n° 2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif prévoit que toutes les commissions administratives qui existaient avant la publication du décret, au nombre de 559, **seront supprimées le 9 juin 2009**, sauf si le pouvoir réglementaire décide par un nouveau décret de les recréer expressément, cette démarche devant être confirmée tous les cinq ans.

Si votre rapporteur ne peut que saluer **l'efficacité de ce mécanisme**, il trouve quelque peu regrettable que le gouvernement ait été contraint d'utiliser une telle méthode pour combattre la tendance de l'administration à multiplier les commissions administratives inutiles.

Votre commission a adopté **sans modification** l'article 37 de la proposition de loi.

Article 38

Création d'une procédure de saisie de créances simplifiée pour le recouvrement des créances domaniales et des produits divers de l'État

Cet article, qui figurait dans la proposition de loi initiale, crée une **procédure de saisie de créances simplifiée pour le recouvrement des créances domaniales et des produits divers¹ de l'État**.

Actuellement, ce recouvrement est poursuivi en application des **procédures civiles d'exécution de droit commun** de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution.

Selon M. Etienne Blanc, rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale : *« Les procédures prévues par ce texte et que doivent mettre en œuvre les services de l'État dans cette mission de recouvrement sont lourdes, coûteuses et d'une faible efficacité au regard des moyens financiers et humains engagés. Elles sont surtout inadaptées aux enjeux budgétaires en cause puisque, selon les informations fournies à votre rapporteur, les produits divers de l'État pris en charge en 2006 représentaient 25,8 milliards d'euros (chiffre total comprenant les fonds de concours, versements de fonds et comptes spéciaux), tandis que le montant des produits domaniaux s'élevait à 394 millions d'euros. Or, contrairement aux amendes et condamnations prononcées par les juridictions et aux produits des collectivités locales, dont le recouvrement est possible par voie, respectivement, d'opposition administrative² et d'opposition à tiers détenteur³, le recouvrement des produits divers de l'État et des produits domaniaux ne bénéficie toujours pas d'une procédure adéquate et à la hauteur de ces enjeux. »*

Les **dispositions proposées** pour cette procédure reprennent à l'identique celles de l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2004 relatives à l'opposition administrative :

– possibilité, pour les comptables du Trésor, d'adresser la saisie de créance simplifiée à toutes les personnes physiques ou morales qui détiennent des fonds pour le compte du débiteur, qui ont une dette envers lui ou qui lui versent une rémunération ;

– possibilité d'exercer la saisie de créance simplifiée sur les créances conditionnelles ou à terme ; dans ce cas, les fonds sont versés au comptable public chargé du recouvrement lorsque ces créances deviennent exigibles ;

– accès très large des comptables du Trésor aux informations et renseignements nécessaires à l'exercice de cette mission, sans que le secret professionnel puisse leur être opposé ;

¹ Ces produits divers sont essentiellement constitués des sanctions financières infligées à la suite de contrôles des services administratifs, en cas d'infraction aux dispositions applicables en matière d'environnement, de concurrence, d'entrée et de séjour des étrangers ou de législation du travail, et notamment de lutte contre le travail clandestin.

² Article 128 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

³ Article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales.

– effet d'attribution immédiate, prévu à l'article 43 de la loi n° 91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, des sommes saisies disponibles à concurrence des sommes pour lesquelles la saisie est pratiquée ;

– obligation de reverser les fonds dans les trente jours qui suivent la réception de la saisie par le tiers détenteur auprès du comptable chargé du recouvrement sous peine de se voir réclamer les sommes saisies majorées du taux d'intérêt légal ;

– en cas d'insuffisance des fonds, obligation pour le tiers détenteur destinataire de plusieurs saisies de créance simplifiée établies au nom du même redevable d'exécuter ces oppositions en proportion de leurs montants respectifs ;

– en cas d'indisponibilité des fonds, obligation pour le tiers détenteur d'en aviser le comptable chargé du recouvrement dès la réception de la saisie.

– envoi des contestations relatives à la saisie à l'administration dont dépend le comptable qui a exercé cette poursuite.

Selon M. Etienne Blanc, rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale :

« Cette procédure appliquée à l'ensemble des autres produits composant les « produits divers de l'État », essentiellement constitués de sanctions pécuniaires prononcées à la suite de contrôles, sera garante de l'effectivité des politiques publiques menées. Enfin, la création de la procédure de saisie de créance simplifiée induira des gains immédiats en termes de frais de fonctionnement et de procédure, puisque le recours aux huissiers de justice ne sera plus systématique et pourra être réservé aux situations où la nature des tâches de recouvrement à réaliser justifie réellement de faire appel aux compétences des huissiers. »

« À titre d'illustration, le Compte d'affectation spéciale « Pensions » prévu par l'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances et créé par l'article 51 de la loi de finances pour 2006 (n° 2005-1719 du 30 décembre 2005), est entré en application le 1er janvier 2006. Ce compte porte sur un enjeu important, à savoir la connaissance des recettes et des dépenses de retraite des fonctionnaires, afin de permettre de budgétiser ces dépenses au plus près de leur coût réel. Or l'ouverture des crédits est déterminée par la constatation des recettes, notamment des indus de pensions et rachat d'années d'études recouverts par le Trésor public. La saisie de créance simplifiée constituera l'outil adapté permettant d'en améliorer le rendement. »

Sur proposition de votre rapporteur, **vo**tre commission a souscrit à l'**extension aux créances domaniales et aux produits divers de l'Etat du champ des procédures de recouvrement simplifié, sous réserve** :

– sur la forme, **de codifier** dans le livre des procédures fiscales **cette nouvelle procédure** qu'elle a appelée « **saisie à tiers détenteur** » ;

– sur le fond, **de l'encadrer en exigeant un titre exécutoire, une notification de la saisie au débiteur et au tiers détenteur, accompagnée de précisions sur les voies de recours dont ils disposent, et en prévoyant expressément une possibilité de recours juridictionnel.**

Elle a adopté l'article 38 **ainsi modifié.**

Article 39

(art. L. 1617-4, L. 1617-5, et L. 1874-1 du CGCT ; art. L. 2323-5 du code général de la propriété des personnes publiques)

Diverses mesures relatives aux actes des comptables des collectivités locales

Cet article, qui figurait dans le texte de la proposition de loi initiale, procède à diverses modifications de dispositions relatives aux actes des comptables des collectivités territoriales.

➤ **Clarification de la rédaction de l'article L. 1617-4 du CGCT**

L'article L. 1617-4 du CGCT, qui est relatif aux comptables des collectivités territoriales, dispose à l'heure actuelle que : « *les dispositions du présent chapitre¹ sont applicables aux établissements publics communaux et intercommunaux, aux établissements publics départementaux, aux établissements publics interdépartementaux, aux établissements publics communs aux communes et aux départements ainsi qu'aux établissements publics communs à des collectivités locales ou groupements de ces collectivités. Toutefois, elles ne sont pas applicables aux établissements publics de santé, sauf disposition particulière du code de la santé publique* ».

Le 1° du I propose de **substituer à cette formulation une rédaction de caractère plus général, plus lisible et moins sujette à l'oubli d'une coordination** en cas de création, de suppression ou de modification dans cette liste d'une catégorie d'établissements.

Le dispositif proposé continue toutefois de préciser que ces mesures ne concernent pas les établissements publics de santé, qui ne sont pas des établissements des collectivités territoriales et qui sont créés et contrôlés par l'agence régionale d'hospitalisation au nom de l'Etat.

¹ *Chapitre VII du titre I du livre sixième (dispositions financières et comptables) de la première partie (dispositions générales) : dispositions relatives aux comptables des collectivités territoriales.*

La rédaction proposée est donc la suivante : « *le présent chapitre est applicable aux établissements publics des collectivités territoriales. Toutefois, il n'est pas applicable aux établissements publics de santé, sauf disposition particulière du code de la santé publique* ».

➤ **Conditions d'application de l'article 4 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000**

Les **créances** qui naissent au profit d'une collectivité locale, d'un établissement public ou d'un établissement public de coopération intercommunale sont constatées par un titre qui matérialise ses droits. Ce titre peut prendre la forme, outre celle d'un jugement exécutoire ou d'un contrat, d'un acte pris, émis et rendu exécutoire par l'ordonnateur de la collectivité en vertu d'arrêtés, d'états ou de rôles.

Le décret n° 66-624 du 19 août 1966 modifié par le décret n° 81-362 du 13 avril 1981 (aujourd'hui codifié aux articles R. 2342-4 et R. 3342-11 du CGCT) relatif au recouvrement des produits des collectivités locales et des établissements publics locaux **a conféré un privilège exorbitant du droit commun** aux personnes publiques **pour le recouvrement de leurs créances : les titres des collectivités publiques sont exécutoires de plein droit**. Les collectivités publiques sont ainsi dispensées de l'obligation incombant en principe à tout créancier de faire valider la créance par le juge compétent avant de procéder à toute mesure d'exécution forcée¹.

Avant l'entrée en vigueur de la **loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration**, dont l'**article 4** prévoit que « *toute décision prise par l'une des autorités administratives mentionnées à l'article 1^{er} comporte, outre la signature de son auteur, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci* », aucune disposition législative ou réglementaire, ni aucun principe général du droit n'imposaient qu'un titre de perception soit signé par son auteur, ainsi que le prévoit d'ailleurs l'instruction budgétaire et comptable M14 des communes et de leurs établissements publics.

Cette instruction budgétaire et comptable prévoit en revanche que tout titre de recette exécutoire comprend quatre volets :

- le premier, formant bulletin de perception permettant de suivre le recouvrement de la créance, est adressé au comptable public ;
- le deuxième est annexé au compte de gestion de la collectivité locale avec les pièces justifiant les droits de la collectivité ou la référence aux titres de créance détenus par le comptable, notamment dans le cas de recettes s'exécutant en plusieurs années (baux par exemple) ;
- le troisième, formant avis des sommes à payer, est adressé au débiteur ;

¹ cf. *Question écrite n° 77352 de Mme Marie-Jo Zimmermann publiée au JOAN du 1er novembre 2005 et réponse du ministère de l'intérieur et de l'aménagement du territoire publiée au JOAN du 7 février 2006, page 1342.*

- et le quatrième, formant bulletin de liquidation, est conservé par l'ordonnateur.

Or, **la juridiction administrative considère désormais qu'un titre exécutoire émis par une collectivité locale constitue une décision administrative au sens de la loi du 12 avril 2000 et qu'il doit, par conséquent, être signé par son auteur** : cette position a été affirmée dans un certain nombre de décisions rendues par des cours administratives d'appel¹ et confirmé par le Conseil d'Etat dans une décision mettant en cause une autorité déconcentrée².

Toutefois, le juge administratif considère qu'il appartient à la collectivité concernée, dans le cas où l'avis des sommes à payer reçu par son destinataire n'est pas signé et n'indique pas le nom, le prénom et la qualité de son auteur, de démontrer que l'un des trois autres volets du titre de recette exécutoire en cause comporte ces mentions ainsi que la signature de l'ordonnateur ou de son délégué.

Cette jurisprudence est conforme à une position plus générale du Conseil d'Etat, lequel considère de façon constante que la circonstance que l'ampliation d'une décision ne comporte pas les mentions obligatoires imposées par l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 est sans influence sur la légalité de l'acte, dès lors que son original comporte ces mentions obligatoires³.

Le dispositif proposé par l'article 39 vise ainsi, dans la suite de cette jurisprudence, à préciser l'interprétation qui doit être faite de l'article 4 de la loi du 12 avril 2000 dans le cas des signatures des titres de recettes.

Il est ainsi prévu :

- d'une part, que **chaque titre de recettes devra désormais mentionner les éléments permettant d'identifier son auteur** ;
- mais que d'autre part, **seul le bordereau accompagnant les titres de recettes devra être signé**.

Une telle procédure serait par ailleurs cohérente avec les dispositions de l'article D. 1617-23 du CGCT, dans sa formulation issue du décret n° 2007-450 du 25 mars 2007, lequel a allégé significativement les obligations de signature des pièces pesant sur les ordonnateurs des collectivités locales. Ainsi, le troisième alinéa de cet article précise que « *la signature [...] du bordereau récapitulant les titres de recettes emporte attestation du caractère exécutoire des pièces justifiant les recettes concernées et rend exécutoires les titres de recettes qui y sont joints* ».

¹ CAA de Versailles, 28 décembre 2006, Commune de Ris-Orangis ; CAA de Bordeaux, 26 avril 2007, Communauté d'agglomération du pays royannais ; CAA de Lyon, 11 décembre 2007, Société Clear Channel.

² CE, 19 mars 2008, Ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

³ Voir par exemple CE, 22 février 2002, M. Z.

La modification proposée aura ainsi pour objet de **sécuriser juridiquement le recouvrement des produits locaux**¹.

➤ *Partage d'informations entre le comptable et l'ordonnateur*

Actuellement, le 6° de l'article L. 1617-5 du CGCT prévoit que les comptables directs du Trésor chargés du recouvrement d'une créance assise et liquidée par une collectivité territoriale ou ses établissements publics peuvent obtenir, **sans que le secret professionnel ne puisse leur être opposé**, les informations et renseignements nécessaires à l'exercice de cette mission.

Ces renseignements et informations peuvent concerner l'état civil des débiteurs, leur domicile, les nom et adresse de leur employeur et des établissements ou organismes auprès desquels un compte de dépôt est ouvert à leur nom, les nom et adresse des organismes ou particuliers qui détiennent des fonds et valeurs pour leur compte, ou encore l'immatriculation de leur véhicule.

Concrètement, le recueil de ces informations s'opère par le biais de formulaires papier, qui sont ainsi complétés par les services du Trésor public et adressés par voie postale aux destinataires concernés.

Le dispositif proposé vise à prévoir, dans un souci d'allègement des procédures, que **les comptables directs du Trésor chargés du recouvrement d'une créance dont l'assiette est établie et qui est liquidée par une collectivité territoriale ou l'un de ses établissements publics disposent d'un droit d'accès aux fichiers utilisés par les services en charge de l'établissement de l'assiette et du recouvrement des impôts**.

L'objectif est de mettre un terme au cloisonnement des systèmes d'information respectifs des ordonnateurs et des comptables et de permettre à ces derniers de disposer du même droit d'accès direct aux fichiers fiscaux que celui qui est déjà reconnu aux comptables, par le décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques, en charge du recouvrement des impôts.

La direction générale des finances publiques fait en outre valoir que cette mesure permettra de dégager des gains de productivité :

- ainsi, du côté de l'émetteur, l'ouverture en consultation des fichiers fiscaux au profit des trésoreries en charge du recouvrement des produits locaux leur évitera de rédiger manuellement des formulaires, économisera le coût d'affranchissement postal et supprimera le traitement des réponses en retour sur support papier ;

- du côté du destinataire, l'ouverture en consultation des fichiers fiscaux au profit des trésoreries en charge du recouvrement des

¹ Voir en ce sens la question écrite n° 27317 de Mme Elisabeth Guigou, publiée au JOAN du 15 juillet 2008 et la réponse du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique publiée au JOAN du 18 novembre 2008, page 9939.

produits locaux évitera aux services fiscaux d'avoir à exploiter les formulaires papier qui leur sont adressés, à consulter leurs fichiers pour y répondre, à compléter les formulaires des données ainsi collectées et à supporter le coût de l'affranchissement postal pour le renvoi à la trésorerie émettrice.

Enfin, les délais dans lesquels les trésoreries obtiendront les éléments d'information nécessaires au recouvrement seront réduits, ce qui devrait contribuer à améliorer les taux de recouvrement des produits locaux.

➤ ***Réforme de la procédure d'opposition à tiers détenteur***

Actuellement, le 7° de l'article L. 1617-5 du CGCT prévoit, dans le cas des dettes supérieures à un certain montant¹, que lorsque le comptable direct du Trésor est autorisé à procéder au recouvrement forcé d'une créance, **il doit, préalablement à la mise en œuvre de l'opposition à tiers détenteur, demander à un huissier de justice d'obtenir du débiteur qu'il s'acquitte entre ses mains du montant de sa dette.** Dans ce cas, les frais de recouvrement sont versés directement par le redevable à l'huissier de justice.

Depuis l'adoption de l'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2004, codifié à l'article L. 1617-5 du CGCT, les comptables publics ont ainsi la possibilité de recourir, dans le cadre du recouvrement des créances non fiscales des collectivités, à la procédure d'opposition à tiers détenteur. Cette procédure permet au comptable de se retourner contre les personnes physiques ou morales qui détiennent des fonds pour le compte des redevables. Elle se rapproche de la procédure de l'avis à tiers détenteur dont bénéficie l'Etat au titre de ses créances fiscales.

Toutefois, avant de mettre en œuvre cette procédure d'opposition à tiers détenteur, le comptable est tenu au préalable de demander à un huissier de justice d'obtenir le paiement de la créance auprès du débiteur : il s'agit de la **phase dite « comminatoire »**.

Passé un **délai de cinquante jours**, le débiteur qui n'a toujours pas procédé au règlement de sa dette peut faire l'objet de la procédure d'opposition à tiers détenteur.

En 2007, 258.642 dossiers ont été réglés au cours de cette phase comminatoire, tandis que 440.931 procédures d'opposition à tiers détenteur ont été mises en œuvre par les comptables publics.

¹ Article R. 1617-22 du CGCT : 130 euros pour une opposition à tiers détenteur notifiée entre les mains d'un établissement bancaire et 30 euros dans les autres cas.

Le tableau suivant présente le nombre de phases comminatoires obligatoires et d'opposition à tiers détenteur engagées en 2007 dans le secteur public local :

	2007
Nombre de dossiers terminés en phase comminatoire	258 642
Nombre de dossiers ayant donné lieu à un paiement total	57 121
Nombre de dossiers ayant donné lieu à un paiement partiel	17 306
Nombre de dossiers ayant donné lieu à un constat d'insolvabilité	11 818
Nombre de dossiers ayant donné lieu à un constat de nouvelle adresse	1 011
Nombre de dossiers ayant donné lieu à un constat de disparition	17 458
Nombre de dossiers ayant donné lieu à un arrêt de la procédure	153 867
Oppositions à tiers détenteurs	440 931

Source : DGFIP

Le dispositif proposé par l'article 39 a pour objet de **supprimer le caractère obligatoire de cette phase comminatoire, en rendant le recours à l'intervention des huissiers dans le recouvrement des créances des collectivités facultatif.**

Dans bien des cas en effet, le recours obligatoire à l'huissier est non seulement coûteux pour le redevable (le montant des frais perçus par l'huissier de justice est à sa charge et est calculé par application d'un taux proportionnel au montant des sommes recouvrées, de l'ordre de 12,5%), il peut également parfois s'avérer superflu.

Ainsi, lorsque l'ordonnateur a émis un titre de recette, le comptable adresse tout d'abord au redevable **un avis des sommes à payer**. Si le redevable ne se manifeste pas, il reçoit une **lettre de rappel**, en général dans le délai d'un mois. Si les sommes dues ne sont toujours pas versées, le comptable émet, au bout de vingt jours, **un commandement de payer**. En cas d'abstention du redevable, le comptable choisit la voie d'exécution forcée la plus appropriée et peut décider de **recourir à la procédure d'opposition à tiers détenteur**. En cas d'échec de la phase comminatoire, actuellement obligatoire, le comptable notifie l'opposition au tiers saisi ainsi qu'au débiteur. Ce dernier dispose alors d'un **délai de deux mois pour contester cette procédure** devant le juge de l'exécution.

En tout état de cause, l'opposition à tiers détenteur n'a pour objet que d'appréhender des sommes d'argent, ce qui exclut notamment les biens corporels (meubles et immeubles).

Ainsi, au vu de ces éléments et **dans la mesure où le redevable dispose à tout moment de la procédure de la possibilité de contester la**

créance qui lui est adressée, votre rapporteur estime que la suppression du caractère obligatoire du recours à l'huissier devrait permettre d'alléger les procédures dans un nombre important de cas.

➤ *Coordinations diverses*

Les dispositions figurant au 3° du I, au II et au III de l'article 39 procèdent à diverses coordinations, visant notamment à permettre l'application des dispositions précitées en Polynésie française.

Sur proposition de son rapporteur, votre commission des lois a adopté l'article 39 **sans modification**.

Article 40

(art. L. 1311-13, L. 2321-2, L. 1841-1 et L. 4424-2 du CGCT ; art. L. 215-1 du code de l'éducation)

**Clarification et simplification de règles diverses
relatives au fonctionnement des collectivités territoriales**

Cet article, qui figurait dans le texte de la proposition de loi initiale, contient une série de dispositions destinées à clarifier ou à alléger le fonctionnement des collectivités territoriales.

➤ *Réception et authentification des actes concernant les droits réels immobiliers ainsi que les baux passés en la forme administrative*

L'article L. 1311-13 du CGCT dispose que « *les maires, les présidents des conseils généraux et les présidents des conseils régionaux, les présidents des établissements publics rattachés à une collectivité territoriale ou regroupant ces collectivités et les présidents des syndicats mixtes sont habilités à recevoir et à authentifier, en vue de leur publication au bureau des hypothèques, les actes concernant les droits réels immobiliers ainsi que les baux, passés en la forme administrative par ces collectivités et établissements publics* ».

En vertu d'une jurisprudence ancienne de la Cour de cassation, les maires étaient en effet **habilités**, en ce qui concerne les droits réels immobiliers de la commune, **à dresser des actes en la forme administrative ayant même valeur que les actes notariés et recevables à ce titre par les conservateurs des hypothèques**.

La loi n° 82-213 du 2 mars 1982 modifiée relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions a donné, dans son article 98, une base légale à cette procédure.

Cette faculté qu'ont les collectivités territoriales de recourir à un acte authentique en la forme administrative ne leur est toutefois ouverte que dans la mesure où elles y sont parties.

Les ventes, acquisitions et échanges de biens immobiliers doivent faire l'objet d'une délibération motivée de l'assemblée délibérante, après avis des services fiscaux de l'Etat (Domaines).

Selon une position constante de la doctrine administrative¹, l'habilitation à recevoir et à authentifier les actes passés en la forme administrative est **un pouvoir propre** du maire (ou du président de l'assemblée), et ne peut donc être déléguée. En effet, le pouvoir d'authentifier un acte accordé soit à un officier ministériel, soit à un élu, est une délégation de la puissance publique à titre personnel : la personne désignée nominativement est mandataire de la puissance publique et ne peut subdéléguer ce pouvoir. Symétriquement, l'article 10 de la loi du 25 ventôse an XI contenant organisation du notariat ne permet au notaire d'habiliter un clerc assermenté que pour donner lecture des actes et recueillir les signatures des parties, et non pour authentifier ces actes que lui seul peut signer.

En revanche, **le maire, qui représente la collectivité dans tous les actes de la vie juridique**, et notamment lors de la vente, de l'achat ou de l'échange d'un bien immobilier, **peut déléguer cette attribution** à un adjoint ou à un conseiller, dans les conditions définies par les articles L. 2122-18 du CGCT. Une telle délégation ne peut être accordée qu'à un élu, et en aucun cas à un agent de la commune ou *a fortiori* à une personne étrangère à l'administration municipale².

Si le recours à la passation d'actes en la forme administrative présente des avantages d'économies et de temps, il demeure toutefois facultatif : par exemple, lorsque la transaction envisagée intéresse un parent du maire, l'acte authentifiant l'acquisition du bien par la commune doit être établi par un notaire³.

Dans les faits, lorsque l'assemblée délibérante d'une collectivité décide de recourir à la passation d'un acte en la forme administrative plutôt qu'à un acte notarié, le plus souvent, elle désigne, par délibération, un adjoint ou un vice-président pour signer cet acte en même temps que le cocontractant et en présence de l'autorité administrative habilitée à procéder à l'authentification.

Le dispositif proposé vise à préciser en ce sens l'article L. 1311-13 du CGCT. Le but est de **garantir la neutralité de l'autorité procédant à l'authentification de l'acte et de sécuriser ainsi le dispositif juridique**.

¹ Voir notamment la question écrite de M. le sénateur Auguste Cazalet publiée au JO Sénat du 5 février 1987 et la réponse du ministère de l'intérieur publiée au JO Sénat du 2 juillet 1987, page 1033.

² Voir la question écrite n° 4447 publiée au JOAN du 24 octobre 1988 et la réponse du ministère des collectivités territoriales publiée au JOAN du 19 décembre 1988, page 3748.

³ Voir la question écrite n° 04365 publiée au JO Sénat du 5 février 1987 et la réponse du ministère des collectivités territoriales publiée au JO Sénat du 2 juillet 1987, page 1033.

Votre commission est favorable à cette mesure de clarification qui permettra de mettre en adéquation le droit avec la pratique des collectivités locales en matière de réception et d'authentification des actes.

➤ ***Suppression de l'obligation de conservation du Journal officiel par les communes chefs-lieux de canton***

Dans les communes chefs-lieux de canton, le Journal officiel est soumis à un délai de conservation obligatoire de cinq ans, en vertu de l'arrêté interministériel du 31 décembre 1926. Les frais afférents à cette conservation font l'objet d'une dépense obligatoire inscrite au 2° de l'article L. 2321-2 du CGCT¹.

Cette obligation apparaît aujourd'hui largement obsolète. En effet, le Journal officiel est aujourd'hui largement accessible par voie électronique (sur le site Légifrance ou par abonnement électronique). En outre, les archives départementales disposent d'une collection complète du J.O., qui leur est le plus souvent reversée par le préfet.

Le gouvernement prévoit donc de procéder à l'abrogation de l'arrêté ministériel du 31 décembre 1926. Corrélativement, il convient de **supprimer la disposition légale conférant un caractère obligatoire aux frais de conservation du J.O.**

La suppression de cette obligation de conservation permettra de générer des économies liées à l'arrêt de l'abonnement au J.O. et aux frais de livraison qui y sont liés. Elle permettra également de réduire les charges administratives liées à la gestion de ces dépôts et de remédier en partie aux problèmes d'encombrement des locaux rencontrés par certaines communes.

Votre rapporteur est tout à fait favorable à cette disposition qui répondra à un souhait exprimé par de nombreuses communes.

➤ ***Transfert des biens immobiliers des établissements d'enseignement à la charge de la collectivité territoriale de Corse***

L'article 79 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu le transfert en pleine propriété à titre gratuit des biens immobiliers des collèges et des lycées à leur collectivité de rattachement.

Toutefois, en ne modifiant que les articles L. 213-3 et L. 214-7 du code de l'éducation, qui sont applicables aux seuls départements et régions, l'article 79 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 précitée a *de facto* omis de

¹ L'article L. 2321-2 du CGCT dispose que « les dépenses obligatoires comprennent notamment : [...] 2° Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune, les frais de conservation des archives communales et du recueil des actes administratifs du département et, pour les communes chefs-lieux de canton, les frais de conservation du Journal officiel [...] »

prévoir que ce transfert concerne également la collectivité territoriale de Corse.

Cette dernière dispose en effet de compétences spécifiques en matière d'éducation¹, qui sont fixées par le CGCT (notamment dans son article L. 4424-2) et par un chapitre spécial du code de l'éducation, dont les dispositions n'ont pas été modifiées par la loi du 13 août 2004.

Le transfert à la collectivité territoriale de Corse des biens immobiliers des collèges et des lycées n'est donc pas expressément prévu, alors même que l'intention du législateur n'avait pas été d'écarter la Corse du bénéfice de cette réforme.

Le dispositif proposé par la proposition de loi vise à combler cette lacune, en insérant, au sein de l'article L. 4424-2 du CGCT, un article permettant (comme c'est le cas actuellement pour les départements et les régions) :

- le transfert des biens immobiliers des établissements mentionnés au 1^{er} alinéa de l'art. L. 4424-2 du CGCT appartenant à l'Etat à la date de l'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004 à la collectivité territoriale de Corse en pleine propriété à titre gratuit. Il est précisé que ce transfert ne donne lieu au versement d'aucun droit, taxe, salaire ou honoraires ;

- la possibilité de transfert des biens immobiliers en pleine propriété de ces mêmes établissements appartenant à un département, une commune ou un groupement de communes à la collectivité territoriale de Corse, à titre gratuit et sous réserve de l'accord des parties. Il est spécifié que lorsque la collectivité territoriale de Corse effectue sur ces biens des travaux de construction, de reconstruction ou d'extension, ce transfert est de droit, à sa demande, et ne donne lieu au versement d'aucun droit, taxe, salaire ou honoraires.

Votre commission est favorable à la correction de cette omission. Elle a également modifié le code de l'éducation afin de procéder aux coordinations nécessaires.

➤ *Dispositions de coordination*

Enfin, le 4^o du I et le II ont pour objet de permettre l'application aux communes de Polynésie française des modifications relatives à la réception et à l'authentification des actes, d'une part, et l'obligation de conservation du JO par les chefs-lieux de canton, d'autre part.

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté l'article 40 **ainsi modifié**.

¹ En particulier, la collectivité territoriale de Corse assume la charge des collèges en plus de celles des lycées.

Article 41

(art. L. 114-3 et L. 151-3 du code de la voirie routière)

**Réforme de la procédure d'adoption des plans de dégagement
et correction d'un oubli de coordination**

Cet article, qui figurait dans le texte de la proposition de loi initiale, réforme la procédure d'adoption des plans de dégagement et procède à la correction d'un oubli de coordination.

➤ ***Réforme de la procédure d'adoption des plans de dégagement***

En vertu des articles L. 114-1 et suivants du Code de la voirie routière, les propriétés riveraines ou voisines des voies publiques, situées à proximité de croisements, virages ou points dangereux ou incommodes pour la circulation publique peuvent être frappées de **servitudes destinées à assurer une meilleure visibilité**. L'établissement de ces servitudes de visibilité ouvre au profit du propriétaire un droit à une indemnité compensatrice du dommage direct, matériel et certain en résultant.

Ces servitudes peuvent comporter, suivant le cas, l'obligation de supprimer les murs de clôtures ou de les remplacer par des grilles, la suppression des plantations gênantes, le nivellement et le maintien des terrains à un niveau déterminé, ou encore l'interdiction absolue de bâtir, d'implanter des clôtures, de remblayer, d'installer des constructions à un certain niveau.

Pour ce faire, **un plan de dégagement** est adopté afin de déterminer, pour chaque parcelle, les terrains sur lesquels s'exercent des servitudes de visibilité et de définir précisément quelles sont ces servitudes.

Ce plan est soumis à une **enquête publique**. Il doit ensuite être **approuvé par le représentant de l'Etat dans le département**, après avis du conseil municipal, et, s'il y a lieu, du conseil général.

La procédure d'adoption de ces plans de dégagement se différencie de celle des plans d'alignement, dont les modalités sont définies aux articles L. 112-1 et suivants du même code.

L'alignement se définit comme la procédure par laquelle l'autorité administrative détermine la limite entre le domaine public routier et les propriétés riveraines. Il est fixé soit par un plan d'alignement, soit par un alignement individuel. La publication d'un plan d'alignement attribue de plein droit à la collectivité propriétaire de la voie publique le sol des propriétés non bâties qu'il détermine. Le sol des propriétés bâties à la date de publication du plan d'alignement est attribué à la collectivité propriétaire de la voie dès la destruction du bâtiment. Comme en matière de dégagement, à défaut d'accord amiable, l'indemnité est fixée et payée comme en matière d'expropriation.

Le plan d'alignement est délivré, après enquête publique, par le représentant de l'Etat dans le département, le président du conseil général ou

le maire, selon qu'il s'agit d'une route nationale, d'une route départementale ou d'une voie communale. Dans les agglomérations, lorsque le maire n'est pas compétent pour délivrer l'alignement, il doit obligatoirement être consulté.

Le dispositif proposé vise à **aligner la procédure d'adoption des plans de dégagement sur celle des plans d'alignement**, en ne prévoyant **l'intervention du représentant de l'Etat dans le département que lorsque le plan de dégagement concerne une route nationale**.

Ainsi, **le plan de dégagement serait approuvé par le conseil général lorsqu'il concerne une route départementale et par le conseil municipal lorsqu'il concerne une voie communale**.

Pour mémoire, l'article 18 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et le décret n° 2005-1499 du 5 décembre 2005 relatif à la consistance du réseau routier national ont procédé au transfert aux départements de 18.000 km de routes nationales considérées d'intérêt local. Désormais, le réseau routier national ne comporte plus qu'environ 20.000 km de voies, dont 11.000 km sont constitués d'autoroutes et 9.000 de routes nationales¹.

Votre commission est favorable à cette mesure d'allègement de la procédure d'adoption des plans de dégagement.

➤ *Correction d'un oubli de coordination*

L'article L. 151-2 du Code de la voirie routière dispose, dans sa rédaction issue de la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 de simplification du droit, que « *le caractère de route express est conféré à une route ou à une section de route, existante ou à créer, par arrêté ministériel lorsque la voie appartient au domaine public de l'Etat et par arrêté préfectoral dans les autres cas. [...] Le caractère de route express est retiré dans les mêmes formes* ».

En effet, alors qu'**antérieurement, un décret en Conseil d'Etat** pris sur le rapport du ministère de l'intérieur pour la voirie départementale ou communale, ou sur le rapport du ministère de l'équipement pour la voirie nationale, **était nécessaire** pour conférer le caractère de route express à une voie ou à une section de voie, l'article 17 de la loi du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit a considérablement allégé cette procédure en prévoyant l'intervention d'un **arrêté ministériel** lorsque la voie appartient au domaine public de l'Etat et d'un **arrêté préfectoral** dans les autres cas.

Or, l'article L. 151-3 du même code, qui n'a pas été modifié par la loi du 20 décembre 2007, dispose que : « [...] *dès la publication du décret conférant à une route ou section de route le caractère de route express, aucun*

¹ *Il s'agit principalement des voies qui accueillent les trafics de longue distance et qui assurent la desserte des grandes métropoles régionales et des grands pôles économiques, définies comme le « réseau principal structurant ».*

accès ne peut être créé ou modifié par les riverains, mais les interdictions applicables aux accès existants ne peuvent entrer en vigueur qu'après le rétablissement de la desserte des parcelles intéressées ».

Le dispositif proposé vise à rectifier cet oubli de coordination, en prévoyant que le deuxième alinéa de l'article L. 151-3 du Code de la voirie routière fait référence à un « arrêté » et non plus à un « décret ».

A l'invitation de son rapporteur, votre commission a adopté l'article 41 **sans modification**.

Article 42

(art. L. 523-4 du code du patrimoine ;
art. L. 2122-22, L. 3211-2 et L. 4221-5 du CGCT)

Possibilité ouverte aux collectivités locales de déléguer à leur organe exécutif les décisions relatives à l'exécution des diagnostics d'archéologie préventive

Cet article, qui figurait dans le texte de la proposition initiale, a pour but d'ouvrir aux assemblées délibérantes des collectivités locales la possibilité de déléguer à leur exécutif les décisions relatives à l'exécution des diagnostics d'archéologie préventive.

L'archéologie préventive a pour objet d'assurer la détection, la conservation ou la sauvegarde des éléments du patrimoine archéologique affectés ou susceptibles d'être affectés par les travaux publics ou privés concourant à l'aménagement.

Pour ce faire, l'Etat dresse et met à jour, avec le concours des établissements publics ayant des activités de recherche archéologique et des collectivités territoriales, une **carte archéologique nationale**. Dans le cadre de l'établissement de cette carte, l'Etat peut définir des zones dans lesquelles l'existence de vestiges archéologiques apparaît vraisemblable. Au niveau local, ces zones font l'objet d'un **arrêté du préfet de région** auquel doivent être transmises toutes les autorisations d'urbanisme telles que permis de construire, de démolir, autorisation de lotir, réalisation d'une ZAC, etc., ainsi qu'un certain nombre d'opérations d'aménagement réalisées en dehors des espaces ainsi délimités.

Lorsque le terrain présente *a priori* un intérêt d'ordre archéologique, le **préfet peut** alors, outre la conservation (engagement d'une procédure de classement), **adopter trois types de prescriptions : réalisation d'un diagnostic, réalisation de fouilles ou modification du projet**.

La réalisation de l'ensemble de ces missions d'archéologie (diagnostics, fouilles, exploitation des résultats) a été confiée par la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 à un établissement public administratif, l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP). Toutefois, la loi n° 2003-707 du 1er août 2003 a substantiellement renforcé les compétences des collectivités territoriales en matière de protection du

patrimoine archéologique. En particulier, **elle a donné la possibilité à l'organe délibérant d'une collectivité territoriale de décider de prendre en charge l'exécution des diagnostics d'archéologie préventive prescrits par l'arrêté préfectoral.** Ces diagnostics peuvent être confiés à l'INRAP, mais également au service archéologique de la collectivité, à condition qu'il ait été agréé par l'Etat. Ce service peut également être chargé de procéder aux fouilles d'archéologie préventive¹.

D'après les données fournies à votre rapporteur par le ministère de la culture, 52 collectivités ou groupements disposent à ce jour d'un agrément pour la réalisation de diagnostics (23 communes, 6 EPCI, 22 départements et un établissement de coopération interdépartemental).

Les articles 23 et 24 du décret n° 2004-490 du 3 juin 2004 relatif aux procédures administratives et financières en matière d'archéologie préventive prévoient ainsi que les collectivités territoriales (ou leurs groupements) dont le service archéologique a été agréé peuvent décider, soit de réaliser le diagnostic d'archéologie préventive pour une opération d'aménagement ou de travaux entrepris sur leur territoire, soit de réaliser l'ensemble des diagnostics d'archéologie préventive prescrits pour les opérations d'aménagement ou de travaux entrepris sur leur territoire. Dans le cas où elles décident de n'intervenir que ponctuellement, les collectivités (ou leurs groupements) sont tenues de faire connaître leur décision en ce sens au préfet de région **dans le délai d'un mois à compter de la réception de la notification de prescription de diagnostic.** Passé ce délai, les collectivités locales sont réputées avoir renoncé à exercer cette faculté, et la réalisation du diagnostic est alors attribuée à l'INRAP.

Or, en l'état actuel du droit, la décision d'intervenir doit être prise par l'assemblée délibérante, ce qui rend matériellement difficile le respect de ce délai d'un mois.

L'article 42 de la proposition de loi vise donc à conforter les dispositions relatives à la participation des collectivités territoriales aux opérations d'archéologie préventive, en permettant à l'assemblée délibérante de déléguer à son exécutif les décisions relatives à la réalisation de diagnostics d'archéologie préventive prescrits pour les opérations d'aménagement ou de travaux sur le territoire de la collectivité.

Sur la proposition de son rapporteur, votre commission a adopté l'article 42 **sans modification.**

¹ Ces opérations peuvent désormais être réalisées, sous le contrôle de l'Etat, par les opérateurs publics ou privés agréés, dans le cadre d'un contrat passé avec l'aménageur, qui devient le maître d'ouvrage pour la réalisation de ces fouilles et en assume le coût.

Article 43

(art. L. 111-1-1 du code de l'urbanisme ; article 34 *ter* de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, art. 3 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995)

Procédure simplifiée de modification des directives territoriales d'aménagement

Cet article, qui figurait dans le texte de la proposition de loi initiale, propose de créer une procédure simplifiée de modification des directives territoriales d'aménagement -(DTA) quand la modification envisagée ne porte pas atteinte à l'économie générale du document : dans ce cas, celui-ci serait modifié par le préfet de région, après sa soumission à enquête publique par le préfet de département. Si la modification ne porte que sur un ou plusieurs établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de plan local d'urbanisme ou une ou plusieurs communes non-membres, l'enquête est restreinte à leur territoire.

Les DTA fixent les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équilibre, de protection et de mise en valeur des territoires.

Dans le silence du code de l'urbanisme, la procédure de révision des directives obéit à la même procédure que leur élaboration : consultation du Conseil économique et social régional, de la région, du département, des communes chefs-lieux d'arrondissement, des communes de plus de 20.000 habitants et des groupements de communes compétentes en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme ainsi que des comités de massif ; enquête publique puis approbation par décret en Conseil d'Etat.

Votre commission approuve cette simplification opportune.

Sous la réserve d'une **clarification rédactionnelle** proposée par sons rapporteur, elle a adopté l'article 43.

Article 44

(art. 529-5-1 [nouveau] du code de procédure pénale)

Centralisation du contentieux du recouvrement des contraventions commises au détriment des services publics de transport ferroviaires et de personnes

L'article 44, qui figurait dans le texte initial de la proposition de loi, a pour but de permettre la création d'une trésorerie dotée d'une compétence nationale pour le traitement des amendes en matière de transports publics de personnes.

Dans le domaine de la police des services publics des transports terrestres, l'article 529-3 du code de procédure pénale prévoit que, pour les contraventions des quatre premières classes constatées par les agents assermentés de l'exploitant, l'action publique est éteinte par une transaction entre l'exploitant et le contrevenant. La transaction est réalisée par le versement à l'exploitant d'une indemnité forfaitaire, et, le cas échéant, de la somme due au titre du transport.

A défaut de paiement ou de protestation auprès du service de l'exploitant dans un délai de deux mois, le procès-verbal d'infraction est transmis par l'exploitant au ministère public. Le contrevenant devient alors redevable de plein droit d'une amende forfaitaire majorée, qui est recouvrée par le Trésor public en vertu d'un titre rendu exécutoire par le ministère public.

Ainsi que l'a constaté la commission sur la répartition des contentieux présidée par M. Serge Guinchard, « *l'étude [...] des taux de recouvrement des amendes pénales prononcées pour les infractions en matière de transport collectif démontre toutefois la faible efficacité de la phase judiciaire dans ce contentieux. En effet, seules 8% des amendes prononcées sont recouvrées alors que le taux de recouvrement moyen est de 35%* »¹.

A l'heure actuelle, en vertu de la compétence territoriale fixée par l'article 522 du code de procédure pénale, les titres exécutoires sont signés par l'officier du ministère public de la circonscription judiciaire du lieu d'habitation du contrevenant, puis transmis au comptable du trésor territorialement compétent.

L'article 44 de la proposition de loi a pour objectif d'améliorer ce taux de recouvrement en permettant **la constitution d'une trésorerie dotée d'une compétence nationale pour le traitement des amendes de transport public** : ce dispositif interviendrait en lieu et place de plusieurs trésoreries générales chargées chacune de recevoir et valider le fichier départemental des amendes forfaitaires majorées après vérification du titre exécutoire transmis par chacun des officiers du ministère public du département.

La constitution d'une telle trésorerie à compétence nationale s'inscrit dans une démarche plus générale engagée depuis plusieurs années par la direction générale de la comptabilité publique (DGCP, aujourd'hui direction générale des finances publiques) afin d'améliorer le taux de recouvrement des amendes forfaitaires. Cette action s'est notamment appuyée sur une spécialisation des trésoreries en fonction de l'origine de la recette².

Dans son rapport consacré au recouvrement des sanctions pénales et fiscales, notre collègue Bernard Angels³, rappelle ainsi qu'en 1989, un Centre d'Encaissement des Amendes (CEA), poste comptable spécialisé dans le recouvrement des amendes forfaitaires émises à Paris par la préfecture de police, a été créé à Rennes. A partir de 1990, un certain nombre de trésoreries générales de département ont spécialisé l'un de leurs postes comptables en lui confiant la tâche exclusive du recouvrement des amendes émises par les juridictions ou les services verbalisateurs du département. Vingt-quatre postes

¹ Rapport précité, page 106.

² La spécialisation des trésoreries en fonction de l'origine de la recette consiste à attribuer à un ou plusieurs postes comptables un rôle particulier, voire exclusif, dans le recouvrement de la recette considérée.

³ « Recouvrement des sanctions pénales et fiscales : la fin de l'impunité ? », rapport d'information n° 381 (2006-2007) de M. Bernard Angels, fait au nom de la commission des finances, déposé le 11 juillet 2007.

sont aujourd'hui ainsi spécialisés. En 2000, la DGCP a créé une trésorerie spécialisée auprès de la RATP afin d'améliorer le recouvrement des amendes de transport. Celle-ci, appelée Trésorerie Amendes de Transport (TAT), est installée dans le même immeuble que les services de recouvrement amiable de la RATP et fonctionne en étroite collaboration avec l'officier du ministère public de Paris. Enfin, en 2005, trois postes comptables spécialisés ont été créés : le centre d'encaissement de Rennes (CER) pour les « amendes forfaitaires radars », la Trésorerie du contrôle automatisés (TCA) de Rennes, pour les « amendes forfaitaires majorées radars », et le Centre d'encaissement autonome de Lille (CEL) pour les autres titres pris en charge dans l'application AMD utilisée par le réseau des comptables du Trésor¹.

Le dispositif prévu par l'article 44 de la proposition de loi permettrait ainsi, vis-à-vis de l'utilisateur, de faciliter **l'harmonisation de la politique de répression ou de classement des dossiers**, et pour les services publics, d'introduire la **possibilité de regrouper les services comptables et contentieux**, et d'ouvrir aux usagers **un service d'accueil téléphonique performant**.

Fort de l'expérience de la création d'une trésorerie pour le recouvrement des amendes forfaitaires majorées de la RATP pour les redevables domiciliés à Paris, qui a permis de constater une remontée significative du taux de recouvrement de ces amendes, la DGFIP estime qu'**on peut attendre de la création d'une trésorerie à compétence nationale une augmentation, à terme, de 50% du recouvrement des amendes de transport, soit un gain de 10 millions d'euros environ**.

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté l'article 44 **sans modification**.

Article 44 bis (nouveau)

(art. 11 et 13 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978)

Assouplissement de la procédure de la labellisation de la CNIL

A l'initiative de votre rapporteur, votre commission a inséré un **article additionnel** après l'article 44 afin d'**assouplir la procédure de labellisation** de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) qui, bien que prévue en 2004, n'a jamais pu être mise en œuvre.

Transposant la directive 95/46/CE du 24 octobre 1995, la loi n° 2004-801 du 6 août 2004 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des traitements de données à caractère personnel a confié à la CNIL une mission d'évaluation et d'accompagnement des technologies développées par les entreprises.

¹ Application « Amende MoDule central », qui assure la prise en charge des titres émis par les juridictions ou autorités compétentes, la gestion du compte des débiteurs, la poursuite du recouvrement par toutes voies amiables ou contentieuses, l'édition des demandes d'information sur les titulaires des certificats d'immatriculation et l'enregistrement des informations fournies en réponse, et les suivis statistiques et comptables.

A cette fin, le législateur a prévu que la CNIL puisse, à la demande d'organisations professionnelles ou d'institutions regroupant principalement des responsables de traitements, « *délivrer un label à des produits ou à des procédures tendant à la protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel, après qu'elles les a reconnus conformes aux dispositions de la présente loi* » (article 11 de la loi de 2004).

Or, après l'adoption de la loi, le ministère de la justice a estimé que **cette procédure devait être précisée par décret.**

Inquiet du retard pris par le gouvernement pour la publication de ce décret, notre collègue M. Alex Türk, président de la CNIL, a interrogé en 2008 Mme le garde des sceaux, ministre de la justice par une question écrite. Celle-ci a répondu que la commission avait « *estimé ne pas être en mesure de procéder elle-même aux expertises et évaluations nécessaires* » et avait « *exprimé le vœu de recourir à des centres d'évaluation agréés. Cette faculté n'étant pas prévue par la loi du 6 janvier 1978, une telle externalisation des expertises ne peut donc être envisagée.* »¹

C'est pourquoi la modification proposée précise la loi de 1978 précitée pour :

- ouvrir la possibilité pour le Président de la CNIL de recourir aux services d'un expert indépendant, dont le rapport sera transmis à la **commission qui décidera ou non de délivrer le label** ;

- prévoir que les modalités de mise en œuvre de la procédure de labellisation seront déterminées par le **règlement intérieur de la CNIL**, auquel il appartiendra, par exemple, de fixer la durée de validité du label, le mode de publicité des décisions prises, les conditions de retrait provisoire ou définitif des labels précédemment accordés...

Votre rapporteur insiste sur **l'intérêt de cette procédure de labellisation** tant pour la CNIL que pour les entreprises.

Pour la CNIL, elle lui permettra de **renforcer son autorité et sa crédibilité auprès des entreprises**. Rappelons que la commission, dont 80 à 90 % de l'activité concerne aujourd'hui le secteur privé, est fréquemment sollicitée comme conseil par les entreprises, avant la mise en œuvre de nouveaux services s'appuyant sur des technologies comme la biométrie, la vidéosurveillance, l'élaboration de « profils » permettant l'octroi ou le refus de crédits, la mise en place de fichiers d'incidents pour les locations de véhicules ou encore la géolocalisation des salariés.

Pour les entreprises, la délivrance d'un label « protection des données » est susceptible de leur procurer un **avantage concurrentiel** dès lors

¹ *Question écrite n° 06628 de M. Alex Türk publiée dans le JO Sénat du 11/12/2008 (page 2478), réponse du Ministère de la Justice publiée dans le JO Sénat du 01/01/2009 (page 38). La question et la réponse sont disponibles sur Internet : www.senat.fr/questions/base/2008/qSEQ081206628.html.*

qu'il apparaîtra aux yeux des consommateurs comme un label de qualité de nature à orienter leurs achats.

Votre commission a adopté l'article 44 *bis* **ainsi rédigé.**

Article 45

(art. 15 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978)

Possibilité pour la CNIL de déléguer à son président la compétence pour autoriser les transferts de fichiers en dehors de l'Union européenne

Adopté après un avis favorable du gouvernement, cet article, introduit à l'initiative des députés M. Jean-Luc Warsmann, président de la commission des lois, M. Etienne Blanc, rapporteur ainsi que MM. Philippe Gosselin et Sébastien Huyghe, membres de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), ouvre à cette dernière la possibilité de déléguer à son président la **compétence pour autoriser certains transferts de fichiers en dehors de l'Union européenne.**

En effet, en application de l'article 69 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, la CNIL peut autoriser un transfert de données vers un pays extracommunautaire considéré comme ne disposant pas d'un niveau de protection adéquate (par exemple les Etats-Unis)¹ dès lors que « *le traitement garantit un niveau de protection suffisant de la vie privée ainsi que des libertés et droits fondamentaux des personnes, notamment en raison des clauses contractuelles (...) dont il fait l'objet* ». Ce même article exige que l'autorisation de la CNIL prenne la forme d'une **délibération expresse de la Commission réunie en séance plénière.**

Sont visées des **clauses contractuelles types**, adoptées par la Commission européenne en 2001 et 2005 en accord avec le comité des autorités européennes chargées de la protection des données (le groupe dit « de l'article 29 » dont fait partie la CNIL).

Si ces modèles de contrat ne sont en rien obligatoires, les responsables de traitement des entreprises les **reprentent quasi-systématiquement** afin d'obtenir plus facilement et plus rapidement la délivrance de l'autorisation par la CNIL. En tout état de cause, la CNIL a fait savoir à votre rapporteur qu'un contrat non basé sur ces clauses types « *devrait reprendre au moins les garanties prévues ou équivalentes* », et qu'en conséquence, l'intérêt de la rédaction d'un contrat alternatif était « *quasi-inexistant* ».

Dans ces conditions, l'exigence, posée à l'article 69 de la loi de 1978 précitée, de soumettre l'autorisation de transfert à une délibération expresse de

¹ L'article 68 de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 précise que le caractère suffisant du niveau de protection assuré par un État s'apprécie en fonction notamment des dispositions en vigueur dans cet État, des mesures de sécurité qui y sont appliquées, des caractéristiques propres du traitement, telles que ses fins et sa durée, ainsi que de la nature, de l'origine et de la destination des données traitées.

la CNIL en séance plénière paraît **excessive** et une délégation de cette compétence à son Président peut être envisagée.

Non seulement cette mesure de simplification ne présente **aucun inconvénient**, eu égard, on l'a dit, aux garanties inhérentes aux clauses contractuelles types, mais en plus elle permettra à la CNIL de répondre dans des **délais plus satisfaisants** aux entreprises. En effet, la commission a fait savoir à votre rapporteur qu'elle était submergée par le nombre de demandes de transfert de fichiers et que plus de 300 demandes étaient actuellement en attente.

C'est pourquoi votre commission approuve la possibilité, offerte à la CNIL, de déléguer à son président la compétence pour autoriser les transferts de fichiers vers des pays extracommunautaires considérés comme ne disposant d'un niveau de protection suffisant **dès lors qu'ils s'appuient sur les clauses contractuelles types susmentionnées**.

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté l'article 45 **sans modification**.

Article 46

(art. L. 107 A [nouveau] du livre des procédures fiscales ;
art. 21 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978)

Libre communication des informations cadastrales

Adopté par l'Assemblée nationale après un avis favorable de la commission et du gouvernement, cet article qui, pour l'essentiel, est issu de la proposition de loi initiale de M. Jean-Luc Warsmann (article 34), a **deux objets** : consacrer le principe de libre communication des informations cadastrales et donner compétence à la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) pour se prononcer en cas de refus opposé à une telle communication.

Votre rapporteur approuve sans réserve le second point qui rend obligatoire la saisine de la CADA avant tout recours contentieux en matière de communication de données cadastrales et s'inscrit ainsi dans le développement des modes alternatifs au règlement des litiges.

Sur le premier, si votre rapporteur se félicite que les députés aient conféré valeur législative au principe ancien de publicité foncière (1°), il estime que ce principe n'est ni général ni absolu et doit être mieux concilié avec le droit à la vie privée (2°).

1. La nécessaire consécration législative du principe de publicité foncière

Cet article consacre opportunément le principe de **publicité foncière**.

En effet, l'article 33 de la loi n° 79-18 du 3 janvier 1979 sur les archives a abrogé par erreur la loi du 7 messidor an II (25 juin 1794) qui prévoyait, en son article 37, le droit pour tout citoyen d'obtenir, « *sans frais et*

sans déplacement », communication des informations cadastrales, privant ainsi le principe de publicité foncière de **base légale**.

Toutefois, le Conseil d'Etat a jugé en 1995 que la disparition du fondement législatif du droit d'accès aux informations cadastrales **n'avait pas, pour autant, fait disparaître ce droit** (CE, 12 juillet 1995, *Altimir*).

Relevant la fragilité de la base juridique de ce droit, les députés ont souhaité l'inscrire dans la loi, en créant un nouvel article L. 107 A dans le livre des procédures fiscales.

Cette consécration apparaît d'autant plus nécessaire que **l'accès aux informations cadastrales est indispensable** tant pour l'exercice de leurs droits par les propriétaires (par exemple dans le cadre de successions ou, de manière plus générale, dans celui de la gestion des biens familiaux) que pour l'activité de nombreuses professions (notaires, géomètres experts, aménageurs lotisseurs, cabinets d'architecture ou d'urbanisme, syndicats de copropriété ...).

En témoigne le **succès** du service en ligne de consultation du plan cadastral¹, créé par un arrêté du 21 janvier 2008, qui permet d'accéder à certaines données cadastrales. Les représentants du service du cadastre, relevant de la direction générale des finances publiques du ministère de l'économie et des finances, ont fait savoir à votre rapporteur que, depuis son ouverture, le site « www.cadastre.gouv.fr » a enregistré 6,2 millions de visites, 72,5 millions de pages consultées et près de 11 millions d'extraits de plan édités par les usagers.

2. La nécessaire conciliation avec le respect du droit à la vie privée

Si votre rapporteur approuve la consécration législative du principe de publicité foncière, il estime nécessaire d'encadrer davantage le dispositif adopté par les députés afin d'assurer une meilleure conciliation avec le **respect du droit à la vie privée**, principe à valeur constitutionnelle depuis les décisions du Conseil constitutionnel du 12 janvier 1977 (Fouille des véhicules) et du 18 janvier 1995 (Vidéosurveillance).

Certes, les députés ont opportunément **consacré deux garde-fous** existant à l'heure actuelle :

- d'une part, l'**occultation des données sensibles sur les matrices cadastrales communiquées**, telles que les date et lieu de naissance du propriétaire, le nom éventuel de son conjoint et les causes d'exonération de la taxe foncière. Ainsi la troisième phrase du texte proposé pour le nouvel article L. 107 A du livre des procédures fiscales exclut-elle une telle communication. En effet, si les plans cadastraux, consultables sur le site susmentionné « cadastre.gouv.fr » ne comportent **aucune indication nominative**², il n'en est

¹ www.cadastre.gouv.fr

² Les plans cadastraux sont des documents graphiques généralement décomposés en feuilles et pages sur lesquels sont reportés les numéros et limites des parcelles.

pas de même des « matrices cadastrales », qui regroupent l'ensemble des relevés de propriété, c'est-à-dire pour chaque propriétaire, son adresse, ses date et lieu de naissance, le cas échéant le nom de son conjoint, la liste des parcelles situées sur le territoire de la commune lui appartenant, identifiées par leur numéro et leur adresse, la description du bâti ainsi que les principaux éléments ayant concouru à l'établissement de la taxe foncière et les éventuelles causes d'exonération de cette taxe. L'occultation de ces données apparaît donc impérative et elle est d'ailleurs préconisée par la CADA au titre du droit à la vie privée (voir sa lettre d'information d'octobre 2008 disponible sur son site Internet) ;

- d'autre part, la limitation de la recherche cadastrale à une **commune déterminée ou un arrondissement pour les communes de Paris, Lyon et Marseille**. En effet, il serait contraire à la protection de la vie privée que de pouvoir effectuer une requête sur **toute la France**, ce qui permettrait très facilement de connaître le patrimoine immobilier d'une personne désignée dans la demande, alors que le même résultat ne peut aujourd'hui être obtenu que par 36.000 interrogations.

Si votre rapporteur approuve pleinement le **maintien de ces deux garde-fous**, il juge nécessaire de renforcer le droit à la vie privée en précisant que la communication des données cadastrales ne peut être que **ponctuelle**, l'administration ne devant pas être tenue de répondre à des demandes répétitives ou systématiques, comme l'a jugé le Conseil d'Etat dans l'arrêt de 1995 précité et comme le préconise la CADA dans sa lettre d'information d'octobre 2008. Il reviendra au décret en Conseil d'Etat, prévu dans l'article adopté par les députés, de déterminer **les contours de cet adjectif**. Votre rapporteur estime qu'il devra être apprécié au vu des demandes et du nombre de parcelles et d'informations sur lesquelles elles portent. A titre d'exemple, les demandes formulées par les investisseurs ou les prospecteurs, qui visent à obtenir la communication de l'intégralité des documents cadastraux se rapportant à un secteur donné, ne devraient pas être satisfaites.

Votre rapporteur a donc proposé à la commission de modifier l'article 46 en ce sens. Il propose, en outre, de supprimer la précision selon laquelle la communication est obtenue de la seule « *administration des impôts* ». En effet, non seulement cette précision est plutôt de nature réglementaire mais en plus elle paraît trop restrictive au regard de la pratique actuelle car les communes et certains départements ou régions détiennent également les matrices cadastrales et les communiquent aujourd'hui aux personnes qui en font la demande.

Faudrait-il aller plus loin dans la protection de la vie privée ?

Votre rapporteur s'est demandé si les trois garanties susmentionnées suffisaient à assurer un équilibre satisfaisant entre le principe de publicité foncière et celui du droit à la vie privée. En particulier, il s'est interrogé sur le fait que le dispositif adopté par l'Assemblée nationale confirme la possibilité de présenter une demande de recherche cadastrale **à partir du nom d'une**

personne sans même justifier d'un « intérêt légitime ». Certes, le ministère des finances a renoncé, dans l'arrêté du 21 janvier 2008 précité, à permettre une telle recherche sur le site « cadastre.gouv.fr », à la suite d'une délibération défavorable de la CNIL en date du 25 octobre 2007 :

« La commission appelle l'attention du ministère sur le fait que cette possibilité d'interrogation sur le nom d'un propriétaire, par des tiers, ne lui semble pas conforme aux objectifs de la publicité foncière au regard de la protection des données personnelles et de la vie privée. »¹.

Si votre rapporteur se réjouit de la prise en compte de la position de la CNIL par le gouvernement, compte tenu de la facilité d'accès et de consultation propre à Internet, il note que la rédaction proposée par les députés maintient de telles possibilités de recherche dès lors qu'elles font l'objet de demandes présentées aux administrations compétentes.

A titre d'illustration, si M. Dupont résidant à Lille souhaite connaître le patrimoine immobilier de M. Durant situé à Lyon, il ne peut obtenir cette information sur le site « cadastre.gouv.fr » mais peut aujourd'hui présenter une demande au service des impôts de Lyon **sans avoir à justifier sa démarche**, et ce **au nom du principe de publicité foncière**.

Interrogé par votre rapporteur sur la justification de cette faculté, le Gouvernement a répondu :

- que la Cour de cassation a précisé que la simple publication de renseignements patrimoniaux ne portait pas en soi atteinte au droit à la vie privée dès lors qu'ils ne comportaient aucune information sur la vie et la personnalité des intéressés² ;

- qu'il serait difficile de prévoir une « *motivation légitime* », compte tenu de l'absence de définition précise de cette notion et de l'insuffisance des moyens dont dispose l'administration de s'assurer de cette motivation. Au demeurant, la CADA et la CNIL considèrent que l'administration n'a pas à solliciter du demandeur l'objet ou la finalité de sa demande. En particulier, la CADA a précisé dans son rapport d'activité 2007 que « *le demandeur n'a jamais à justifier d'un motif légitime à l'appui de sa demande : l'administration ne saurait donc refuser la communication d'informations cadastrales au motif que le tiers demandeur pourrait en faire un usage dévoyé* » ;

¹ Délibération n° 2007-301 du 25 octobre 2007 portant avis sur un projet d'arrêté relatif à la mise en place d'un traitement de données à caractère personnel dénommé « Service de consultation du plan cadastral-SCPC ».

² Cass. civ. 1, 20-10-1993, n° 91-20-580. Dans cette affaire, le journal l'Expansion avait publié la liste des cent plus gros patrimoines immobiliers de France. La Cour a cassé l'arrêt rendu par la cour d'appel d'Amiens au motif que la publication de renseignements purement patrimoniaux, « exclusifs de toute allusion à la vie et à la personnalité des intéressés », ne portait pas atteinte à l'intimité de leur vie privée garantie par l'article 9 du code civil.

- que la solution la pertinente est que, comme l'a recommandé la CADA lors de sa délibération du 20 octobre 2005¹, l'autorité saisie de demandes de communication de données cadastrales informe le demandeur que leur éventuelle réutilisation est soumise aux dispositions de l'article 13 de la loi n° 78-17 du 17 juillet 1978 relatif à la **réutilisation d'informations publiques** contenant des données à caractère personnel. Le gouvernement a fait valoir que les services du cadastre faisaient aujourd'hui systématiquement signer au demandeur un « acte d'engagement » en ce sens.

En conséquence, votre rapporteur juge suffisantes les garanties apportées par les députés complétées par celle présentée plus haut.

Sur sa proposition, votre commission a adopté l'article 46 **ainsi modifié**.

Article 47

Consécration législative de la base de données numériques parcellaires de l'Institut Géographique national

Adopté par l'Assemblée nationale après un avis favorable de la commission et du gouvernement, cet article, issu, pour l'essentiel, de la proposition de loi initiale de M. Jean-Luc Warsmann (article 35), vise à conférer un fondement légal à une base de données numériques parcellaires, dénommée « **référentiel à grande échelle** », dont l'élaboration et la mise à jour ont été confiées à l'Institut géographique National (IGN) en 2001.

Le principal intérêt de cette base de données au regard des plans cadastraux est **sa grande précision**. En effet, alors que l'IGN peut adapter les plans cadastraux sur la **base de photographies aériennes**, le service du cadastre ne peut, lui, procéder à de telles modifications qu'en engageant des **procédures lourdes** de délimitation contradictoire avec les propriétaires qui peuvent impliquer une révision de l'assise de la fiscalité directe locale des propriétés non bâties.

La base de données de l'IGN, non soumise à de telles formalités, est nécessairement plus précise.

Notant qu'aux termes de la rédaction proposée par le présent article, cette base pourra être constituée en procédant à des « *interconnexions avec des fichiers détenus par d'autres personnes publiques ou privées* », votre rapporteur s'est demandé si cette démarche n'était pas **disproportionnée au regard de la finalité poursuivie par la base de l'IGN**, conformément aux principes inscrits à l'article 6 de la loi de 1978 « informatique et libertés » précitée.

Le gouvernement a répondu que :

- seuls les fichiers de la Poste et des services départementaux d'incendie et de secours étaient en fait visés par le dispositif ;

¹ Délibération n° 20053242 du 20 octobre 2005.

- ces interconnexions permettaient de constituer une base d'adresses nationale précise et actualisée à un **coût raisonnable** : « *Faute de ces rapprochements entre fichiers existants, il faudrait avoir recours à des techniques d'enquête rendant le coût de constitution d'un référentiel adresse prohibitif.* »

En tout état de cause, votre rapporteur note que ces recoupements **ne menacent en rien le droit à la vie privée**.

En effet, d'une part, la base de données de l'IGN « *ne peut inclure aucune information à caractère personnel autre que le découpage parcellaire et les adresses des parcelles* ». En conséquence, le nom des propriétaires ne pourra être obtenu que dans le cadre de l'exercice du droit d'accès aux données cadastrales dans les conditions définies à l'article 46 de la proposition de loi.

D'autre part, les modalités de constitution de ces bases de données et des informations susceptibles d'être diffusées seront fixées par décret en conseil d'État, pris après avis de la CNIL, ce qui constitue une garantie supplémentaire.

Sur proposition de votre rapporteur, votre commission a corrigé une erreur matérielle.

Elle a adopté l'article 47 **ainsi modifié**.

Article 48

(art. 910 et 937 du code civil, art. 1^{er} de la loi du 2 janvier 1817 sur les donations et legs aux établissements ecclésiastiques, art. 4 de la loi du 24 mai 1825 relative à l'autorisation et à l'existence légale des congrégations et communautés de femmes, art. 19 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Eglises et de l'Etat)
Conditions de validité de certaines libéralités

Cet article, qui figurait dans la proposition de loi initiale mais a été complètement réécrit par la commission des lois de l'Assemblée nationale, à l'initiative de son rapporteur M. Etienne Blanc, simplifie les **conditions de validité des libéralités consenties aux établissements de santé, aux établissements sociaux ou médico-sociaux, aux établissements d'utilité publique, aux associations, fondations et congrégations**.

Ces conditions, fixées à l'article 910 du code civil, ont été modifiées par l'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations administratives incombant aux associations, et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels puis par la loi n° 2006-728 du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités.

Dans sa rédaction antérieure à l'ordonnance du 28 juillet 2005, l'article 910 du code civil, jamais modifié depuis 1804, soumettait à autorisation par ordonnance royale les libéralités consenties au profit des hospices, des pauvres d'une commune et des établissements d'utilité publique.

Cette disposition, placée juste après l'article 909 qui sanctionne de nullité les libéralités faites au profit des professionnels de santé ayant « *traité une personne pendant la maladie dont elle meurt* », avait pour finalité de garantir la validité du consentement de l'auteur d'une libéralité, susceptible de se trouver dans une situation de dépendance à l'égard de son bénéficiaire. Le contrôle administratif permettait ainsi de protéger les intérêts de l'auteur de la libéralité et de ses héritiers.

Ce régime d'autorisation fit l'objet de critiques de la part de la Cour des comptes dans son rapport public annuel pour 2004 : si « *le régime des libéralités perçues par les personnes morales a été construit autour du principe de l'autorisation administrative préalable, dans le souci d'assurer un équilibre entre les droits des organismes bénéficiaires et l'intérêt des familles* », il « *se traduit aujourd'hui, compte tenu du nombre et de la complexité des dossiers, par un processus lent et chaotique qui n'apparaît plus adapté* ». La Cour a constaté que le traitement des 3 000 demandes annuelles d'autorisation d'acceptation de libéralités revêtait souvent, en raison de « *moyens en personnel et en outils informatiques (...) pas à la hauteur du nombre de décisions à prendre, (...) un caractère formel* » et que « *au 31 décembre 2003, le stock de dossiers en attente représentait une année complète de travail* ».

Ces critiques de la Cour des comptes ont été prises en compte par l'ordonnance du 28 juillet 2005 et la loi du 23 juin 2006 précitées, qui ont eu un double objet.

Tout d'abord, l'ordonnance du 28 juillet 2005, suivant les recommandations formulées par la Cour des comptes, a complété l'article 910 du code civil afin d'instituer un régime de déclaration pour les libéralités consenties au profit des associations et fondations, permettant un contrôle plus ciblé et donc plus efficace.

Il en est paradoxalement résulté une certaine insécurité juridique pour les associations qui ne sont pas reconnues d'utilité publique dans la mesure où, en application d'un décret du 11 mai 2007, le préfet ne prend plus systématiquement d'arrêté autorisant l'acceptation de chaque libéralité et reconnaissant indirectement la capacité à recevoir des libéralités pour les associations à but exclusif d'assistance, bienfaisance, recherche scientifique ou médicale et pour les associations culturelles qui doivent avoir pour objet exclusif l'exercice d'un culte. De même, les administrations et collectivités territoriales ne savent plus si elles peuvent accorder des avantages fiscaux ou sociaux ou des subventions, faute de certitude quant au statut de ces associations. Bien que le juge judiciaire soit compétent pour se prononcer sur l'incapacité des associations et fondations à recevoir des libéralités et

constater leur nullité, la procédure est devenue plus compliquée et remet en cause la simplification voulue en 2005.

Ensuite, la loi du 23 juin 2006 a modifié le premier alinéa de l'article 910 afin de faire référence aux établissements de santé et aux établissements sociaux et médico-sociaux plutôt qu'aux hospices et de prévoir un décret plutôt qu'une ordonnance royale pour les autoriser à recevoir des libéralités.

Le champ d'application du régime d'autorisation est ainsi devenu plus précis mais aussi plus large, s'appliquant désormais à des catégories d'établissements qui, jusqu'alors, pouvaient valablement recevoir des libéralités par simple acceptation de leur conseil d'administration.

Le 1^o du premier paragraphe (I) réécrit l'article 910 du code civil afin, en premier lieu, d'exclure du régime d'autorisation préalable les libéralités consenties aux établissements de santé, aux établissements sociaux et médico-sociaux ainsi qu'aux pauvres des communes.

Il s'agit, selon M. Etienne Blanc rapporteur de la commission des lois de l'Assemblée nationale de revenir à la situation antérieure au 1^{er} janvier 2007 pour les établissements de santé et les établissements sociaux et médico-sociaux, et de tirer la conséquence du fait que la notion de « pauvres d'une commune » ne correspond plus aujourd'hui à aucune catégorie juridique : *« cette notion ne pourrait viser que les donations faites aux conseils municipaux ou aux centres communaux d'action sociale (CCAS), seules entités juridiques susceptibles de correspondre à ces termes, mais ceux-ci, en application des articles L. 2242-1 à L. 2242-5 du code général des collectivités territoriales et de l'article L. 315-12 du code de l'action sociale et des familles, acceptent librement les libéralités. Dès lors, cette notion devenue obsolète doit être supprimée. »*

Sur proposition de votre rapporteur, votre commission a jugé préférable, comme elle l'avait fait en 2006 et pour prévenir les risques d'abus, de **soumettre les libéralités consenties au profit des établissements de santé et des établissements sociaux et médico-sociaux à un régime d'autorisation administrative, tout en convenant de la nécessité de déconcentrer ces autorisations.** Elle a modifié en conséquence le premier alinéa du texte proposé pour l'article 910 du code civil.

Le 1^o du I prévoit que le défaut de capacité à recevoir des libéralités constitue un motif d'opposition par le préfet, dont les services sont les mieux à même de vérifier si les conditions légales sont effectivement remplies par les associations qui prétendent avoir cette capacité. Cette nouvelle rédaction permettra de rétablir la sécurité juridique dont ont besoin tant les associations que les administrations et les collectivités territoriales, en permettant aux associations et fondations ayant bénéficié d'une donation ou d'un legs sans opposition préfectorale de se prévaloir de la qualité d'association apte à recevoir des libéralités.

Le 2° du I et les paragraphes I bis et I ter procèdent aux coordinations nécessaires à l'article 937 du code civil, dans la loi du 2 janvier 1817 sur les donations et legs aux établissements ecclésiastiques et dans la loi du 4 février 1901 sur la tutelle administrative en matière de dons et legs.

Par ailleurs, dans un souci d'accroissement de la sécurité juridique pour les associations, le deuxième paragraphe (II) donne la possibilité à celles qui n'ont pas reçu de libéralité au cours des cinq années précédentes d'interroger le préfet pour savoir si elles sont reconnues comme appartenant à l'une des catégories visées soit par le dernier alinéa de l'article 6 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association soit par les articles 18 et 19 de la loi du 9 décembre 1905 concernant la séparation des Églises et de l'État. Cette faculté d'interrogation de l'autorité préfectorale, qui dispose des informations nécessaires pour évaluer la situation juridique de toutes les associations, permettra à celles qui le souhaitent d'obtenir *in abstracto*, c'est-à-dire avant même d'avoir reçu une libéralité ou alors qu'elles n'en ont pas reçu depuis plus de cinq ans, la qualification d'association capable de recevoir des libéralités, et facilitera ainsi leurs recherches de financements.

Enfin, le troisième paragraphe (III) précise l'applicabilité dans les collectivités d'outre-mer des articles 910 et 937 du code civil, en les rendant applicables dans les îles Wallis et Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.

Votre commission a adopté l'article 48 **ainsi modifié**.

Article 49

Amélioration des dispositions relatives à l'indemnisation des accidents médicaux

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des affaires sociales**.

Article 50

(art. L. 2331-4, L. 2331-5 et L. 2333-1 du CGCT ;
art. L. 654-8 et L. 654-9 du code rural)

Réforme des règles de financement des abattoirs publics

Cet article, qui figurait dans le texte de la proposition de loi initiale, vise à moderniser et à renforcer le mode de financement des abattoirs publics.

Les règles relatives au fonctionnement et au financement des abattoirs publics sont déterminées par les articles L. 654-2 et suivants du Code rural et par l'article L. 2333-1 du CGCT.

En application de ces dispositions, des abattoirs peuvent être ouverts s'ils sont prévus au plan d'équipement en abattoirs. L'exploitation de tout abattoir public comporte la prestation des services nécessaires à la transformation d'un animal vivant en denrée commercialisable. Quel que soit le régime sous lequel elle est poursuivie, elle doit être assurée par un exploitant unique.

L'exploitation de l'abattoir public peut être assurée en régie ou déléguée. Dans tous les cas néanmoins, la jurisprudence administrative considère que les abattoirs publics sont **des services publics industriels et commerciaux** (TC, 8 novembre 1982, *Société Maine-Viande et Société Geismann frères*).

Les abattoirs publics sont aujourd'hui financés au moyen de plusieurs taxes et redevances :

- En application de l'article L. 2333-1 du CGCT, toute personne qui fait abattre un animal dans un abattoir public est redevable d'une **taxe d'usage** au profit de la collectivité territoriale propriétaire. Cette taxe est affectée à la couverture des **dépenses d'investissement** des abattoirs publics et des **frais financiers liés aux emprunts** contractés pour ces investissements. Elle sert également à financer les **dépenses de gros entretien** des abattoirs publics. La collectivité territoriale, après avis de la commission consultative de l'abattoir, vote le taux de cette taxe, qui est compris entre 0,023 euro et 0,092 euro par kg de viande nette : **son montant est donc encadré**.

- En outre, les communes peuvent percevoir **une redevance d'exploitation**, prévue à l'article L. 2331-4 du CGCT. Le Conseil d'Etat a considéré que ce prélèvement devait trouver une contrepartie directe dans les prestations fournies à l'occasion de l'utilisation de l'ouvrage (CE, 20 mars 1968, *Ville de Saint Lô*).

- Enfin, l'article L. 654-11 du Code rural dispose que les services rendus par l'exploitant d'un abattoir public peuvent être rémunérés, en sus des redevances ou droits prévus par la réglementation en vigueur, par **des redevances** fixées par la collectivité locale ou le groupement de collectivités locales propriétaires de l'abattoir et destinées à financer le fonctionnement de ce dernier.

Lorsque l'abattoir fait l'objet d'une délégation de service public, la décision de prélever la taxe d'usage ou de percevoir la redevance d'exploitation dépend du mode de gestion choisi :

- Si l'exploitant est titulaire d'un contrat d'affermage (cas de figure le plus courant), il est rémunéré sur une base forfaitaire et n'a pas à fournir les installations ou les ouvrages nécessaires : dans ce cas, la collectivité perçoit la taxe d'usage afin de financer les investissements, les frais financiers des emprunts et le gros entretien, tandis que l'exploitant perçoit les redevances destinées à financer le fonctionnement de l'établissement.

- Si, en revanche, l'exploitant est titulaire d'une concession de service public (situation de plus en plus fréquente), il est tenu de gérer le service à ses risques et périls et de procéder aux investissements nécessaires, moyennant une rémunération perçue sur les usagers de ce service : la collectivité ne perçoit donc pas la taxe d'usage, puisque les dépenses d'investissement et de gros entretien sont à la charge du concessionnaire.

Ce mode de financement, particulièrement complexe, n'apparaît plus aujourd'hui pertinent. En particulier, l'actuelle taxe d'usage permet de financer les investissements et les dépenses de gros d'entretien, mais **pas les dotations d'amortissement des installations ni les travaux de mise aux normes**. En outre, **son montant est plafonné**.

L'article 50 de la proposition de loi prévoit donc de remplacer ces diverses taxes d'usage et redevances d'exploitation par **une redevance unique**, qui **permettra de financer l'ensemble des dépenses relatives à l'exploitation des abattoirs publics** (y compris l'amortissement des installations), **et ce quel que soit le mode de gestion retenu** (régie directe, affermage, concession). Cette nouvelle redevance **ne fera l'objet d'aucun plafonnement**.

Grâce à ce nouvel outil de financement, les exploitants d'abattoirs publics auront dorénavant la possibilité de constituer des dotations aux amortissements, ce qui permettra d'anticiper le vieillissement et la dégradation des installations et de favoriser la réalisation des travaux de mise aux normes sanitaires.

En outre, la création d'une redevance unique et globale devrait offrir davantage de souplesse de gestion aux collectivités propriétaires d'abattoirs publics. La mesure contribuera à sauvegarder la situation financière des 129 abattoirs publics, lesquels emploient à l'heure actuelle environ 2.500 personnes.

Votre commission, sur la proposition de son rapporteur, a prévu que cette réforme entrerait en vigueur le 1^{er} janvier 2010 et a adopté l'article 50 **ainsi modifié**.

Article 51

Simplification des règles applicables aux installations classées et adaptation de ces règles à la réalité des risques encourus

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des affaires économiques**.

Article 52

Mesures de simplification dans le secteur de l'aviation marchande

Cette disposition fait l'objet d'un examen par **délégation de la commission des affaires économiques**.

Article 53

(art. L. 252-4 du code de l'organisation judiciaire, art. L. 133-6-1, L. 221-4, L. 313-4, L. 313-16, L. 331-5 du code de l'action sociale et des familles, art. 13, 15, 23, 44 et 45 de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs)

Aménagements aux lois du 5 mars 2007 relatives à la protection de l'enfance et à la protection juridique des majeurs

Cet article, qui figurait dans la proposition de loi initiale mais a été complètement réécrit par la commission des lois de l'Assemblée nationale, à l'initiative de son rapporteur M. Etienne Blanc et de son président M. Jean-Luc Warsmann, apporte plusieurs **aménagements à la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance et à la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs**, afin de réparer des oublis de coordination ou de résoudre des difficultés que leur application a pu susciter.

Le premier paragraphe (I) modifie l'article L. 252-4 du code de l'organisation judiciaire, aux termes duquel « *le juge des enfants connaît de la tutelle aux prestations sociales* », afin de tirer la conséquence de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance qui a substitué à cette mesure d'accompagnement éducatif en matière d'économie sociale et familiale une « *mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial* » régie par les articles 375-9-1 et 375-9-2 du code civil.

De même, le 2° du deuxième paragraphe (II) modifie l'article L. 221-4 du code de l'action sociale et des familles, afin de prévoir que le président du conseil général communique au juge des enfants les informations dont il dispose sur le mineur et sa situation familiale, lorsqu'il est avisé par le juge non seulement d'une mesure d'assistance éducative prise en application des articles 375 à 375-8 du code civil mais aussi d'une mesure judiciaire d'aide à la gestion du budget familial.

Le 1° du II abroge l'article L. 133-6-1 du code de l'action sociale et des familles afin de tirer la conséquence de la reprise de son contenu, sous réserve de modifications, à l'article L. 133-6, opérée par l'ordonnance n° 2005-1477 du 1^{er} décembre 2005 portant diverses dispositions relatives aux procédures d'admission à l'aide sociale et aux établissements et services sociaux et médico-sociaux.

Les 3° à 5° du II procèdent à des coordinations dans les procédures d'injonction et de fermeture concernant des services sociaux et médico-sociaux chargés de la mise en œuvre de mesures de protection juridique des majeurs ou de mesures judiciaires d'aide à la gestion du budget familial qui ne respectent pas leurs obligations légales. Ils précisent, aux articles L. 313-14, L. 313-16 et L. 331-5 du code de l'action sociale et des familles, les conditions d'intervention et le rôle du procureur de la République dans ces procédures et permettent au préfet, en cas d'urgence, de prononcer une fermeture temporaire.

Le troisième paragraphe (III) prévoit diverses modifications de la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

Le **a)** du 1° modifie l'article L. 271-1 du code de l'action sociale et des familles afin de simplifier la signature des contrats d'accompagnement social personnalisé, conclus entre le bénéficiaire de l'aide et le conseil général, en permettant que ces contrats soient signés par le président du conseil général.

Le **b)** du 1° complète l'article L. 271-3 du code de l'action sociale et des familles, qui permet au département de déléguer la compétence en matière d'accompagnement social personnalisé à une autre collectivité territoriale ou à un centre communal d'action sociale, en prévoyant que cette délégation peut être consentie à un établissement public de coopération intercommunale.

Le 2° corrige un oubli de coordination à l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

Le **a)** du 3° supprime à l'article L. 474-2 du code de l'action sociale et des familles une référence erronée à l'annulation de l'agrément des délégués aux prestations familiales, cette sanction ne figurant pas parmi celles prévues à l'article L. 474-5 qui ne mentionne que le retrait ou la suspension.

Le **b)** du 3° modifie l'article L. 474-4 du code de l'action sociale et des familles afin d'aligner la procédure d'agrément des délégués aux prestations familiales personnes physiques sur celle prévue pour les personnes morales qui, en application de l'article L. 313-3 du code de l'action sociale et des familles, doivent avoir reçu un « avis conforme du procureur de la République » pour mettre en œuvre les mesures d'aide à la gestion du budget familial. Cette exigence d'avis conforme est de nature à permettre le contrôle de la moralité et de la compétence des intéressés. Il convient donc de réparer cet oubli de la loi du 5 mars 2007, étant rappelé que notre ancien collègue Henri de Richemont, rapporteur de ce texte au nom de votre commission des lois, avait alors marqué la volonté commune des deux assemblées d'un « *alignement global du régime applicable aux délégués aux prestations sociales sur celui des mandataires judiciaires à la protection des majeurs*¹. »

Le 4°, inséré par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de son président M. Jean-Luc Warsmann, reporte du 1^{er} janvier 2011 au 1^{er} janvier 2012 le délai accordé aux personnes morales et aux personnes physiques exerçant à titre habituel des charges tutélaires pour obtenir l'autorisation ou l'agrément de l'Etat nécessaire à la poursuite de leurs activités et aux établissements de santé ou sociaux et médico-sociaux publics pour désigner un préposé chargé des mesures de protection juridique des majeurs.

Enfin, le 5°, également inséré par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de son président M. Jean-Luc Warsmann,

¹ Rapport n° 212 (2006-2007), page 311 (www.senat.fr/rap/106-212/106-212.html).

prévoit que le délai quinquennal de caducité des mesures de protection juridique non révisées court à compter de l'entrée en vigueur de la loi, donc du 1^{er} janvier 2009, et non de sa date de publication, en mars 2007. Ce report de deux ans tire la conséquence de l'insuffisance des moyens dévolus aux tribunaux d'instance pour la mise en œuvre de la loi du 5 mars 2007, constatée par notre collègue Yves Détraigne, rapporteur pour avis au nom de votre commission des lois, lors de l'examen de la loi de finances pour 2009¹ :

« Les représentantes de l'Association nationale des juges d'instance, estimant, selon une comptabilisation qui n'a, certes, plus cours avec la LOLF, que les tribunaux d'instance devaient fonctionner avec 20 % de postes vacants, ont souligné que la réforme de la protection juridique des majeurs ne pourrait être mise en oeuvre convenablement sans effectifs supplémentaires.

« Ainsi, le TGI de Chartres comptabilise 2.000 dossiers de tutelle, répartis entre 5 magistrats, soit 400 dossiers par magistrat. De même, au tribunal d'instance de Rouen, il paraît impossible de revoir les 7.000 dossiers de tutelle en cinq ans sans l'attribution de moyens spécifiques.

« Le ministère de la justice a indiqué à votre rapporteur que les 59 créations d'emplois de magistrats prévues en 2009 seraient affectées en priorité à la mise en oeuvre de la réforme des tutelles.

« Par ailleurs, la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, ayant désigné les seuls greffiers en chef des tribunaux d'instance pour assurer la vérification des comptes de tutelle, la Chancellerie estime que ces fonctionnaires pourraient recevoir l'aide d'agents du Trésor. Toutefois, cette hypothèse semble susciter des doutes chez les magistrats, qui considèrent que de telles mises à disposition seront difficiles à obtenir.

« Afin de permettre aux tribunaux d'instance de faire face à la mise en oeuvre de la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, votre commission vous soumet un amendement visant à créer 20 emplois de magistrats et 45 emplois de greffiers affectés au traitement et au jugement des contentieux civils. »

L'amendement fut finalement retiré en séance publique.

Les représentantes de l'Association nationale des juges d'instance entendues par votre rapporteur ont insisté sur la nécessité d'un tel report.

A l'invitation de son rapporteur, votre commission a apporté **quatre séries de modifications** aux dispositions proposées.

Elle a, en premier lieu, procédé à des **coordinations** destinées à tirer la conséquence de l'entrée en vigueur de la loi du 5 mars 2007 relative à la protection juridique des majeurs depuis l'adoption par l'Assemblée nationale de la présente proposition de loi.

¹ Avis n° 104 (2008-2009), page 67(www.senat.fr/rap/a08-104-4/a08-104-4.html).

Elle a, en deuxième lieu, modifié l'article 449 du code civil afin de **permettre la désignation en qualité de curateur ou de tuteur d'un proche du majeur qui entretient avec lui des liens « étroits et stables » sans pour autant résider avec lui**. Cet assouplissement répond à la demande des juges et des associations familiales qui estiment que la condition de résidence imposée par la réforme exclut de nombreuses personnes de l'entourage amical des majeurs, obligeant les magistrats à envisager la désignation de professionnels, alors que leurs proches remplissent parfaitement ce rôle, sans aucun coût financier.

Elle a, en troisième lieu, **clarifié la rédaction de l'article 459 du code civil**, en distinguant les dispositions applicables au seul curateur ou tuteur auquel le juge a expressément confié la mission d'assistance ou de représentation du majeur dans l'accomplissement des actes personnels des dispositions applicables à tout curateur ou tuteur désigné –obligation de mettre fin à la mise en danger par lui-même d'un majeur protégé.

Enfin, elle a modifié l'article 459-1 du code civil afin de **supprimer le renvoi à un décret en Conseil d'Etat de la fixation de la liste des actes graves nécessitant une autorisation du juge des tutelles pour que le préposé d'un établissement de santé ou d'un établissement social ou médico-social chargé de la tutelle ou de la curatelle d'une personne accueillie dans cet établissement puisse agir**. A l'expérience, ce renvoi à un décret en Conseil d'Etat apparaît complexe à mettre en œuvre et surtout moins protecteur qu'une appréciation concrète, au cas par cas, par le juge.

Votre commission a adopté l'article 53 **ainsi modifié**.

Article 54

(art. L. 332-6-1, L. 332-15, L. 332-29, L. 332-30, L. 520-2 et L. 520-5 du code de l'urbanisme ; art. L. 2331-5 du code général des collectivités territoriales; art. 1585 C du code général des impôts)

Corrections d'erreurs de références en droit de l'urbanisme

Cet article, qui figurait dans le texte de la proposition de loi initiale, rectifie des erreurs que des modifications trop fréquentes ou une adoption trop précipitée de textes législatifs conduit à commettre, faute du temps nécessaire pour procéder aux coordinations rendues nécessaires par l'insertion de nouvelles dispositions dans notre arsenal juridique.

Il est donc procédé à :

- la substitution des nouvelles références dans quatre articles du code de l'urbanisme,
- la clarification de la présentation de l'un d'entre eux,
- une harmonisation de la terminologie dans deux autres dispositions du même code,

- des coordinations dans le code général des collectivités territoriales ou le code général des impôts.

Votre commission a adopté l'article 54 **sans modification**.

Article 54 bis (nouveau)
(art. L. 2123-23 du CGCT)

Mesure de clarification

Sur proposition de votre rapporteur, votre commission a inséré un **article additionnel** après l'article 54 afin de corriger une erreur matérielle survenue dans l'article 3 de l'ordonnance n° 2003-1212 du 18 décembre 2003 modifiant la partie législative du CGCT¹.

L'article L. 2123-23 du CGCT définit le montant des indemnités maximales que peuvent voter les conseils municipaux pour l'exercice effectif des fonctions de maire des communes et de président de délégations spéciales. Celles-ci sont déterminées à partir d'un barème qui prend en compte la « population municipale » résultant du dernier recensement, en application des dispositions de l'article 3 de l'ordonnance n° 2003-1212 du 18 décembre 2003 modifiant la partie législative du CGCT.

Auparavant, cet article faisait référence à la « population municipale totale », notion ambiguë qui avait pour but de regrouper non seulement la population municipale (l'ensemble des personnes ayant leur résidence habituelle sur le territoire de la commune), mais aussi la population comptée à part, qui inclut certaines catégories d'internes scolaires, d'étudiants et de militaires.

Cette notion de « population municipale totale » apparaissait source de confusion, et l'ordonnance n° 2003-1212 du 18 décembre 2003 avait pour but de lui substituer celle, plus lisible, de « population totale ». Cette notion, ainsi que celle, plus restrictive, de « population municipale », sont définies précisément aux articles R. 2151-1 et suivants du CGCT.

Or, à la suite d'une erreur matérielle, l'article 3 de l'ordonnance n° 2003-1212 a repris les termes de « population municipale », alors même que l'ensemble des autres dispositions relatives au statut des élus municipaux se réfèrent à la notion de « population totale »².

L'article additionnel inséré par votre commission a pour but de **corriger cette erreur matérielle**, en prévoyant que les indemnités de fonction des maires et des présidents de délégations spéciales seront à nouveau calculées par référence à la notion de « population totale », qui recouvre un périmètre de recensement plus large mais correspond de façon plus précise à la population administrée par le conseil municipal.

¹ Qui a été ratifiée par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

² Voir la question écrite n° 06056 posée par notre collègue Jean-Louis Masson et publiée au JO Sénat du 30 octobre 2008, page 2151, et la réponse du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, publiée dans le JO Sénat du 25 décembre 2008, page 2619.

En tout état de cause, votre commission fait observer qu'il ne s'agit que de définir un « plafond », et qu'en règle générale, les indemnités perçues par les maires demeurent inférieures au montant maximal autorisé par l'article L. 2123-23 du CGCT.

Sur proposition de son rapporteur, elle a adopté l'article 54 *bis* **ainsi rédigé.**

Article 54 ter (nouveau)

(art. L. 2212-5, L. 2212-6 et L. 2212-8 du CGCT ;
art. L. 412-51 du code des communes)

**Adaptation des procédures existantes au recrutement
intercommunal des agents de police municipale**

A l'initiative de son rapporteur, votre commission a inséré un **article additionnel** après l'article 54 afin d'adapter au recrutement de policiers municipaux intercommunaux plusieurs dispositions relatives au fonctionnement et à l'organisation d'un service de police municipale.

Inséré par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, le cinquième alinéa de l'article L. 2212-5 du CGCT autorise les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre¹ à recruter un ou plusieurs agents de police municipale, en vue de les mettre à la disposition de l'ensemble des communes de l'EPCI. Cette décision est prise après délibération de deux tiers au moins des conseils municipaux des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des conseils municipaux des communes représentant les deux tiers de la population.

La question de l'intercommunalité en matière de police municipale conduit à **distinguer l'aspect fonctionnel**, c'est-à-dire l'étendue des compétences et leurs modalités d'exercice, **et l'aspect organique** qui concerne les personnels et les matériels. Cette situation aboutit à une **dualité d'autorité** qui est **source de complexité** : l'EPCI est l'autorité de gestion administrative des agents de police municipale intercommunaux tandis que la commune demeure l'autorité d'emploi fonctionnelle de ces mêmes agents lorsque ceux-ci sont sur son territoire. L'article L. 2212-5 du CGCT dispose en particulier que « *pendant l'exercice de leurs fonctions sur le territoire d'une commune, ils sont placés sous l'autorité du maire de cette commune* ».

Ce dualisme a diverses incidences sur le régime des polices municipales.

Tout d'abord, aux termes de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, il revient à l'autorité de nomination, c'est-à-dire au président de l'EPCI, de demander l'agrément auprès du représentant de l'Etat

¹ Les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines et les syndicats d'agglomération nouvelle. Il existe 2.572 EPCI à fiscalité propre.

et du procureur de la République¹. Ce même texte prévoit qu'il est consulté en cas de suspension ou de retrait de l'agrément.

Pour ce qui concerne les conventions de coordination², c'est-à-dire les conventions qui assurent la coordination des interventions de la police municipale avec celles de la police et de la gendarmerie, selon les termes de l'article L. 2212-6 du CGCT, les maires et les préfets en sont les seuls signataires. Toutefois, en pratique, le représentant de l'Etat n'accepte de conclure ces conventions qu'à la suite d'une concertation au niveau intercommunal, afin de garantir la logique et la cohérence des conventions qui devront s'appliquer dans un cadre intercommunal.

S'agissant de l'armement des agents de police municipale, l'article L. 412-51 du code des communes dispose que ceux-ci peuvent être autorisés par le préfet à porter une arme « *sur demande motivée du maire* ». La décision de déposer une telle demande relève donc toujours du pouvoir d'appréciation du maire ; le président de l'EPCI n'est pas compétent en ce domaine. Le port d'arme pour des agents de police municipale intercommunaux doit donc être demandé par chaque maire

Toutefois, lorsque des demandes d'armement émanent de maires employant des agents de police municipale intercommunaux, les préfets sont invités par le ministère à les examiner sur un plan intercommunal, c'est-à-dire à donner une réponse identique³ à chacun d'entre eux en fonction des risques évalués à l'échelle intercommunale, de façon à avoir un minimum de cohérence⁴.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'autorisation d'acquisition et de conservation des armes utilisées par des policiers municipaux intercommunaux, le représentant de l'Etat recommande⁵ qu'à la différence des autorisations de port d'arme, la demande soit présentée par une seule commune. Cette commune doit conserver les armes dans un coffre-fort ou une armoire forte situé dans une pièce sécurisée de son poste de police municipale et doit tenir un registre d'inventaire. L'article L. 412-51 du code des communes ne prévoit pas qu'un EPCI puisse prendre en charge la conservation et la gestion des armes.

Afin de mieux prendre en compte les difficultés liées à la gestion des policiers municipaux intercommunaux et de préciser dans la loi ce qui

¹ Art. L. 412-49 du code des communes.

² Ces conventions sont obligatoires dès lors qu'un service de police municipale comporte au moins cinq agents. Elles sont également obligatoires lorsque la police municipale est armée.

³ En théorie, seules certaines communes pourraient demander le port d'armes. Les policiers municipaux seraient alors contraints d'abandonner leurs armes lors de leur entrée sur le territoire d'une commune qui n'aurait pas sollicité pareille autorisation.

⁴ Voir notamment la réponse du ministère de l'intérieur publiée au Journal officiel du 6 octobre 2005 (page 2549) à la question écrite n° 14955 de notre collègue M. Jean-Louis Masson publiée au Journal officiel du 9 décembre 2004 (page 2803).

⁵ Aucun texte normatif ne détaille la procédure à suivre.

relève aujourd'hui de la pratique, notamment en matière de port d'arme, votre commission a adopté plusieurs modifications au droit en vigueur.

Celles-ci s'inspirent notamment du dispositif créé par la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance qui permet aux communes limitrophes de moins de 20.000 habitants et regroupant au total moins de 50.000 habitants d'avoir plusieurs agents de police municipale en commun, compétents sur le territoire de chacune de ces communes¹.

Le paragraphe I du présent article, qui modifie l'article L. 2212-5 du CGCT, procède à une simple coordination.

Le paragraphe II, qui réécrit l'article L. 2212-6 du CGCT, a pour objet de permettre au président de l'EPCI d'être partie à la convention de coordination conclue entre chaque commune et les forces de police ou de gendarmerie dès lors qu'un des policiers municipaux est un agent intercommunal. Surtout, il serait désormais possible, si les maires concernés sont d'accord, de conclure une **convention intercommunale** de coordination qui se substituerait aux conventions communales de coordination.

Toutefois, afin de respecter la distinction entre autorité fonctionnelle et autorité organique, le texte proposé par votre commission précise que la signature du président de l'EPCI ne porte que sur les aspects relevant de sa compétence – mise à disposition et équipements.

Le paragraphe III qui modifie l'article L. 2212-8 du CGCT permettrait au président de l'EPCI, au même titre que le maire, de demander au ministre de l'intérieur de vérifier l'organisation et le fonctionnement d'un service de police municipale. Mais là encore, la demande de vérification par le président de l'EPCI ne pourrait porter que la mise à disposition des agents de police municipale ou leurs équipements.

Enfin, le paragraphe IV, qui modifie l'article L. 412-51 du code des communes, est relatif au port et à la conservation des armes. Tirant les conséquences de la pratique, la proposition de la commission prévoit que **la demande d'autorisation de port d'arme pour les policiers municipaux intercommunaux serait désormais établie conjointement par l'ensemble des maires** des communes où ils sont affectés.

Enfin, s'agissant de l'acquisition et de la conservation des armes des policiers municipaux intercommunaux, l'EPCI pourrait assumer cette compétence à l'instar de ce qu'il fait déjà pour les autres équipements de ces agents. Cette compétence n'aurait plus à être assumée par une des communes pour le compte de toutes.

Ces diverses propositions sont de nature à clarifier le droit en vigueur et, peut-être, à dynamiser un dispositif qui peine à se développer. En 2008,

¹ Voir le rapport n° 132 (2006-2007) de notre collègue Jean-René Lecerf sur l'examen du projet de loi relatif à la prévention de la délinquance en seconde lecture, et plus particulièrement le commentaire de l'article 2 bis A.

seuls 80 agents intercommunaux ont été ainsi recrutés. En 2007, ils étaient 99¹.

Votre commission a adopté l'article 54 *ter* **ainsi rédigé**.

Article 54 quater (nouveau)

**Habilitation législative pour réformer le contrôle de légalité
des actes des collectivités territoriales**

Pour les raisons précédemment exposées à l'article 28 *ter*, votre commission a inséré, à l'invitation de son rapporteur, dans un **article additionnel** situé *in fine* du chapitre III consacré aux collectivités territoriales, la demande d'habilitation demandée par le Gouvernement pour réformer le périmètre de la transmission obligatoire au représentant de l'Etat des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements.

Sous le bénéfice des explications données dans le commentaire de l'article 28 *ter*, votre commission des lois a adopté l'article 54 *quater* **ainsi rédigé**.

Article 55

(art. L. 1126-2, L. 1126-3, L. 2122-13, L. 2122-16, L. 2125-1, L. 3212-2, L. 3212-3, L. 5241-1-1 [nouveau], L. 5311-2 et L. 5331-19 du code général de la propriété des personnes publiques ; art. L. 2241-1, L. 3213-2, L. 4221-4, L. 5211-37 et L. 5722-3 du code général des collectivités territoriales ; art. L. 341-11 du code du tourisme)

**Ratification de trois ordonnances et modifications
du code général de la propriété des personnes publiques**

Adopté avec un avis favorable du gouvernement, cet article, issu pour l'essentiel d'un amendement de la commission des lois de l'Assemblée nationale, **ratifie trois ordonnances** et comporte certaines dispositions de **portée variable**.

1°) La ratification de trois ordonnances

En premier lieu, le I de cet article ratifie trois ordonnances. Outre l'ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005 relative à la simplification et à l'amélioration des règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux établissements publics locaux qui leur sont rattachés, prise sur le fondement de l'article 63 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, dont l'examen a été délégué à la commission des finances, sont soumises à la ratification de notre assemblée les deux ordonnances suivantes :

¹ Ces chiffres incluent les policiers municipaux et les gardes-champêtres intercommunaux.

a) *l'ordonnance n° 2005-645 du 6 juin 2005 relative aux procédures de passation des marchés publics des collectivités territoriales.*

Elle a été prise sur le fondement de l'article 65 (I-3°) de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit qui a habilité le Gouvernement, dans un délai de six mois à compter de sa publication, à prendre par ordonnance, « *les mesures permettant d'alléger les procédures de passation des marchés publics pour les collectivités territoriales.* »

L'ordonnance a été publiée dans le **délaï requis** et dans le **respect du champ de l'habilitation**.

Composée de six articles, elle vise à simplifier les dispositions du code général des collectivités territoriales qui subordonnaient jusqu'alors la **signature** d'un marché public par l'exécutif local à l'autorisation de l'assemblée délibérante d'une commune, d'un département ou d'une région.

Or, en pratique, les assemblées délibérantes adoptaient également fréquemment des délibérations autorisant l'exécutif à **engager la procédure de passation des marchés**. Elles étaient alors consultées à **deux reprises** pour la passation d'un marché, une première fois lors du lancement de la procédure et une seconde fois préalablement à la signature.

Comme l'ont reconnu les associations d'élus locaux (Association des maires de France, Association des départements de France, Association des régions de France), consultées par le gouvernement pour la préparation de l'ordonnance, cette seconde délibération n'apparaissait guère utile dès lors qu'il revenait à la commission d'appel d'offres de la collectivité territoriale, au sein de laquelle l'opposition locale est représentée, d'attribuer le marché et où la signature du marché par l'exécutif local, personne responsable du marché, ne pouvait que refléter ce choix.

Aussi l'ordonnance ouvre-t-elle opportunément la possibilité de **s'affranchir de cette seconde délibération** tout en précisant que l'assemblée délibérante pourra retrouver sa compétence « *à tout moment* » et revenir ainsi sur l'habilitation donnée à l'exécutif local pour la signature du marché.

b) *l'ordonnance n° 2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques.*

Elle a été prise sur le fondement de l'article 48 de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie qui habilite le gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de neuf mois suivant sa publication, « *les mesures législatives nécessaires pour modifier et compléter les dispositions relatives à la définition, aux modes d'acquisition, à l'administration, à la protection et au contentieux du domaine public et du domaine privé, mobilier comme immobilier, de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des autres personnes publiques dotées de la personnalité morale, à l'authentification des actes détenus en jouissance par ces personnes publiques, au régime des redevances et des produits domaniaux, tant en ce qui concerne leur institution que leur*

recouvrement, ainsi que celles relatives à la réalisation et au contrôle des opérations de prises en location, d'acquisition et d'aliénation poursuivies par ces personnes publiques, afin de les simplifier, de les préciser, de les harmoniser, d'améliorer la gestion domaniale et de les codifier. »

Composée de quatorze articles, l'ordonnance a été prise dans le **délai requis** et dans le respect du **champ de l'habilitation**, particulièrement large puisqu'il autorisait le gouvernement à agir à **droit non constant**.

Votre rapporteur note tout d'abord qu'elle marque **l'aboutissement d'un long processus**. Rappelons en effet que la section du rapport et des études du Conseil d'Etat, relevant que le code du domaine de l'Etat, institué en 1957, n'avait fait l'objet d'aucune révision d'ensemble depuis 1970, consacrait, le 31 octobre 1986, un rapport au droit des propriétés publiques, prônant l'élaboration d'un corps de règles domaniales communes à l'Etat et aux autres collectivités publiques. Puis, à l'issue de plusieurs années de travaux, un groupe interministériel présidé par M. Max Querrien, conseiller d'Etat honoraire, a élaboré un projet de code des propriétés publiques comprenant une partie législative et une partie réglementaire, qui a été achevé en 1999.

C'est pourquoi le gouvernement a sollicité une habilitation d'une durée de dix-huit mois, accordée à l'article 31 de la loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le gouvernement à simplifier le droit. Celui-ci n'ayant pas pu achever son travail de codification, **cette habilitation a été prorogée**, une première fois par l'article 89 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, pour une durée de six mois à compter de la publication de la loi, puis par la loi précitée du 26 juillet 2005.

Votre rapporteur salue la **persévérance du gouvernement** pour mener, en liaison étroite avec la très utile Commission supérieure de codification, cet important travail de **rationalisation, d'harmonisation et de simplification**, conforme à l'exigence constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi, et par ailleurs très attendu par tous les acteurs publics et privés du droit domaniale.

Après avoir analysé l'ordonnance soumise à la ratification de notre assemblée, votre rapporteur a noté **plusieurs motifs de satisfaction** :

- en premier lieu, le code issu de l'ordonnance assure un **strict respect des articles 34 et 37 de la Constitution**. Le gouvernement a ainsi procédé au déclassement de dispositions qui traitent de l'organisation des services de l'Etat, de l'intervention d'instances consultatives ou de procédures administratives ; votre rapporteur juge d'ailleurs nécessaire que le gouvernement veille tout autant au **respect du domaine de la loi** dans l'élaboration prochaine du code de la commande publique, qui doit intervenir sur la base d'une habilitation récemment accordée dans le cadre de la loi pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés ;

- en second lieu, il modernise la gestion patrimoniale et s'inscrit dans une logique de **valorisation économique du domaine public**. En particulier, il consacre le principe selon lequel toute occupation ou utilisation du domaine public, quel qu'en soit le propriétaire, donne lieu au paiement d'une redevance tenant compte des avantages de toute nature qui sont procurés à l'occupant ;

- enfin, face à la nécessité d'élargir le champ du code aux personnes publiques autres que l'Etat, le gouvernement a opportunément décidé de classer les dispositions **non par catégorie de propriétaires publics** mais au contraire de retenir des **thèmes communs** en distinguant en tant que de besoin en leur sein celles qui ne sont applicables qu'à l'un ou l'autre des propriétaires publics. La partie législative du code se présente ainsi en cinq parties : elle traite en premier lieu des procédés selon lesquels la propriété publique se constitue (*première partie intitulée : « acquisition »*), puis des modes de gestion des biens et droits mobiliers et immobiliers publics (*deuxième partie intitulée : « gestion »*) et enfin de leur aliénation (*troisième partie intitulée « cession »*). Les personnes publiques sont également conduites, très fréquemment, à assurer la continuité des services publics dont elles ont la charge dans des situations où elles ne sont pas propriétaires de leurs biens et certaines règles domaniales doivent être mises en œuvre dans ces situations (*quatrième partie intitulée « autres opérations immobilières des personnes publiques »*). Enfin, de façon classique, les dispositions applicables outre-mer doivent être distinguées en tant que de besoin (*cinquième partie intitulée « Dispositions relatives à l'outre-mer »*).

Votre commission a **adopté les deux rectifications susvisées sans modification**, mais après les avoir transférées à l'article additionnel 66 *bis* qui **regroupe**, dans un souci de lisibilité, **l'ensemble des ratifications d'ordonnances**.

2°) Les autres dispositions de cet article

Outre la ratification de trois ordonnances, le présent article comporte certaines dispositions **d'inégale importance**. Outre des mesures de coordination (1° du II), d'harmonisation (2° et 3° du II), d'adaptation outre-mer (5° à 7° du II) et la rectification d'imprécisions rédactionnelles (III et IV), il apporte **deux modifications de fond**.

En premier lieu, le 4° du II modifie le dispositif, adopté à l'article 40 de la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, qui avait complété l'article L. 2125-1 du code général de la propriété des personnes publiques, afin de permettre aux collectivités territoriales d'accorder une autorisation d'occupation ou d'utilisation du domaine public à titre gratuit, à condition que le **bénéficiaire n'y exerce pas d'activité commerciale**.

Il apparaît en effet, à la réflexion, que cette mesure est à la fois trop large et trop restrictive :

- trop large car de nombreuses personnes pouvaient prétendre à une telle gratuité. L'amendement adopté par les députés limite donc son bénéfice

aux seules « associations à but non lucratif qui concourent à la satisfaction d'un intérêt général », c'est-à-dire, par exemple, à celles qui, sans être nécessairement d'utilité publique, exercent une activité caritative, sociale ou humanitaire ;

- trop restrictive car cette mesure ne concernait que le domaine public des collectivités territoriales alors que d'autres personnes publiques, telles que l'Etat, pourraient utilement recourir à cette possibilité. Le dispositif proposé concerne donc le domaine public de **l'ensemble des personnes publiques**.

En second lieu, les 4 bis et 4 ter du II, issus d'un amendement du gouvernement, complètent les dispositions des articles du code général des propriétés des personnes publiques en vue d'autoriser ces dernières à céder à leur personnel, **à titre gratuit**, le matériel et applications informatiques dont elles n'ont plus l'emploi, dans la limite d'un plafond fixé par décret.

Votre commission a adopté le II de l'article 55 de la proposition de loi **sans modification** et procédé **au transfert de son I à l'article 66 bis**, comme indiqué précédemment.

A l'invitation de son rapporteur, votre commission a adopté l'article 55 **ainsi modifié**.

Article 55 bis

Ratification de vingt-deux ordonnances

Cet article 55 bis, introduit par l'Assemblée nationale à l'occasion de l'examen du texte en séance publique à l'initiative de sa commission des lois, propose la ratification de 22 ordonnances aux objets très divers et dont plusieurs seront examinées par les trois commissions saisies pour avis.

Cependant, en raison de la diversité des sujets traités, cet article n'a pas sa place dans le chapitre consacré aux collectivités territoriales. C'est pourquoi, il est proposé de le transférer dans un nouveau chapitre consacré à la ratification des ordonnances.

2° L'ordonnance n° 2005-395 du 28 avril 2005 relative au service public du changement d'adresse a été prise en application du 5° de l'article 3 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit qui habilitait le gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de sa publication, les mesures destinées à permettre aux usagers de « *déclarer, en une seule opération, leur changement d'adresse ou leur changement de situation familiale aux autorités administratives ainsi que, le cas échéant, à tout organisme chargé d'une mission de service public et à des organismes de droit privé* ».

L'habilitation répondait à une forte demande des usagers (2 millions de Français déménagent chaque année).

Composée de quatre articles, l'ordonnance a été prise dans le **délai requis** et **dans le respect du champ de l'habilitation**.

Votre commission se réjouit que l'ordonnance :

- ait prévu la participation de nombreuses personnes à ce service (administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics nationaux à caractère administratif, des organismes gérant des régimes de protection sociale relevant du code de la sécurité sociale, du code rural ou du code du travail et des personnes morales chargées du service public de la fourniture de services postaux, de communications électroniques, d'électricité, de gaz ou d'eau...);

- que l'ordonnance ait rappelé que la durée de conservation des données ne saurait excéder le temps nécessaire à leur prise en compte, et ce conformément à l'article 6 de la loi de 1978 dite « informatique et libertés » ;

Votre rapporteur se félicite également que le service public de changement d'adresse ait été intégré à la plateforme « *mon service public.fr* », opérationnelle depuis quelques semaines, et créée sur la base de l'ordonnance n° 2005-1516 commentée plus loin.

Sur sa proposition, votre commission a adopté la ratification de la présente ordonnance **sans modification**.

4° L'ordonnance n° 2005-650 du 6 juin 2005 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des informations publiques a été prise sur le fondement de l'article premier de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit qui habilitait le gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de six mois à compter de sa publication, les mesures nécessaires pour « *modifier et à compléter, par ordonnance, les dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal, ainsi que les autres dispositions législatives portant sur l'accès à des documents administratifs ou à des données publiques, afin :*

« 1° *D'étendre le régime général d'accès aux documents à certaines matières régies par des lois spéciales, d'harmoniser les règles applicables aux demandeurs entre les différents régimes d'accès aux documents, d'élargir et d'améliorer les possibilités d'accès aux documents, même à titre partiel, et de préciser la composition et les compétences de la Commission d'accès aux documents administratifs ;*

« 2° *De fixer le cadre juridique relatif à l'accès, à la réutilisation et à la diffusion des données publiques produites ou collectées par l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics ou les organismes de droit public ou privé chargés de la gestion d'un service public, notamment en transposant la directive 2003/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 novembre 2003, concernant la réutilisation des informations du secteur public. »*

Composée de quatorze articles, l'ordonnance a été prise **dans le délai requis et dans le respect du champ de l'habilitation**.

Elle a trois objets :

- *elle modifie plusieurs dispositions relatives au régime d'accès aux documents administratifs*

Sur ce point, l'apport de l'ordonnance apparaît mineur. En effet, les modifications apportées – consistant en des mesures de clarification et d'amélioration rédactionnelle – ne remettent pas en cause l'économie générale du régime d'accès aux documents administratifs.

- *elle crée, au sein de la loi du 17 juillet 1978, un chapitre II, comprenant les articles 10 à 19, consacré à la réutilisation des informations publiques, en conformité avec la directive 2003/98/CE.*

L'ordonnance pose ainsi, en son article 10, le principe de liberté de réutilisation des informations publiques : « *Les informations figurant dans des documents élaborés ou détenus par les administrations (...), quel que soit le support, peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été élaborés ou sont détenus* ».

Ce principe comporte certaines **exceptions**, en particulier pour les informations publiques à **caractère personnel**, telles que les données cadastrales (voir supra : commentaires de l'article 46 de la proposition de loi).

L'article 13 de l'ordonnance prévoit ainsi que, conformément à la loi de 1978, dite « informatique et libertés », ces informations ne peuvent faire l'objet d'une réutilisation que dans trois hypothèses : « *soit lorsque la personne intéressée y a consenti, soit si l'autorité détentrice est en mesure de les rendre anonymes ou, à défaut d'anonymisation, si une disposition législative ou réglementaire le permet* ».

- *elle apporte des modifications au statut et à la compétence de la CADA :*

En premier lieu, l'ordonnance qualifie explicitement la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) d'**autorité administrative indépendante**.

En second lieu, cette commission voit sa composition et ses missions modifiées. Elle compte désormais un membre de plus (onze au lieu de dix) pour tenir compte de l'extension de ses compétences aux archives publiques, aux questions d'accès régies par plusieurs législations particulières (code général des collectivités locales, code électoral ou code de la route, à titre d'exemple) et enfin aux questions relatives à la réutilisation des informations publiques.

Notons à cet égard que l'ordonnance confère à la CADA **un pouvoir de sanction**, destiné à assurer le respect des prescriptions du régime de réutilisation des informations publiques : la commission peut ainsi, sous le contrôle du Conseil d'Etat statuant en premier et dernier ressort, infliger des sanctions administratives, pouvant aller jusqu'à une amende de 300.000 euros,

modulées en fonction des finalités de la réutilisation, lorsque la réutilisation a été faite en méconnaissance de l'obligation de licence, de ses prescriptions ou lorsqu'elle révèle une altération non autorisée des données publiques.

Votre commission a adopté la ratification de la présente ordonnance **sans modification**.

5° Ordonnance n° 2005-657 du 8 juin 2005 relative à la tenue d'audiences à l'aide d'un moyen de communication audiovisuelle et modifiant le code de justice administrative (partie législative)

Cette ordonnance a été prise sur le fondement de l'article 57 (II) de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit. Cet article autorisait le Gouvernement à modifier le code de justice administrative pour permettre aux membres d'une formation de jugement, lorsqu'ils sont simultanément affectés dans au moins deux juridictions d'outre-mer et que leur venue à l'audience n'est pas matériellement possible dans les délais prescrits par les dispositions en vigueur ou exigés par la nature de l'affaire, de siéger et, au commissaire du Gouvernement, de prononcer ses conclusions, dans un autre tribunal dont ils sont membres, relié, en direct, à la salle d'audience, par un moyen de communication audiovisuelle.

Le Gouvernement disposait, aux termes de l'article 92 de la loi du 9 décembre 2004, d'un délai de six mois pour publier l'ordonnance, le projet de loi de ratification devant être déposé dans les trois mois suivant cette publication. Celle-ci a été publiée moins de cinq mois après l'entrée en vigueur de l'habilitation. Le projet de loi tendant à ratifier l'ordonnance a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 2 août 2005, soit avant l'expiration du délai de trois mois suivant la publication, défini par l'article 92 de la loi du 9 décembre 2004.

L'ordonnance du 8 juin 2005 comporte trois articles.

Le code de justice administrative prévoit que les tribunaux administratifs de Basse-Terre (Guadeloupe), Cayenne (Guyane), Fort-de-France (Martinique) et Saint-Pierre (Saint-Pierre-et-Miquelon) ont un même président et peuvent avoir des membres communs (article R-223-1).

Les fonctions de commissaire du Gouvernement auprès de ces tribunaux, comme auprès des tribunaux administratifs de Mamoudzou (Mayotte) et Saint-Denis (la Réunion) sont assurées par le ou les mêmes magistrats (article R-223-2). Enfin, le président du nouveau tribunal administratif de Mata-Utu (Wallis et Futuna) est le même que celui du tribunal de Nouvelle-Calédonie.

Ces dispositions, adaptées au volume du contentieux administratif dans les départements et collectivités d'outre-mer, contraignent les magistrats concernés à des déplacements sur des distances importantes avec des délais qui peuvent ne pas toujours respecter ceux qu'impose la loi, notamment pour les procédures d'urgence. Ainsi, le juge des référés doit se prononcer dans un délai de quarante-huit heures dans le cadre de la procédure de référé-liberté

définie à l'article L. 521-2 du code de justice administrative. L'impossibilité pour les magistrats de se déplacer rapidement dans certains tribunaux peut également être un obstacle au respect de l'urgence qu'impose le règlement de certaines affaires, dans un souci de bonne administration de la justice.

L'ordonnance vise donc à permettre aux membres des formations de jugement et au commissaire du Gouvernement affectés dans au moins deux juridictions, de siéger ou de prononcer leurs conclusions au moyen d'une visioconférence, lorsque leur venue à l'audience n'est pas matériellement possible dans les délais exigés par la loi ou par la nature de l'affaire.

Le recours à un moyen de communication audiovisuelle pour permettre la tenue d'une audience dans les juridictions d'outre-mer a déjà été prévu par l'article premier de l'ordonnance du 20 août 1998 relative à l'organisation juridictionnelle dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon, pour le remplacement du président du tribunal supérieur d'appel de cette dernière¹.

La visioconférence est en outre utilisée par le juge pénal, dans les conditions d'abord définies par l'article 32 de la loi n° 2001-1062 du 15 novembre 2001 relative à la sécurité quotidienne, puis étendues par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, la loi n° 2005-47 du 26 janvier 2005 relative aux compétences du tribunal d'instance, de la juridiction de proximité et du tribunal de grande instance et les lois n° 2007-291 du 5 mars 2007 tendant à renforcer l'équilibre de la procédure pénale et n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance.

L'utilisation de la visioconférence est ainsi prévue par l'article 706-71 du code de procédure pénale notamment pour l'audition ou l'interrogatoire d'une personne. Elle a été étendue à l'audition à distance des témoins dans le cadre de l'entraide judiciaire internationale, par l'article 17 de la loi du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

L'article L. 111-12 du code de l'organisation judiciaire, issu de la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit, prévoit par ailleurs que les audiences devant les juridictions judiciaires peuvent, par décision du président de la formation de jugement, se dérouler dans plusieurs salles d'audience reliées directement par un moyen de télécommunication audiovisuelle, d'office ou à la demande d'une partie, et avec le consentement de l'ensemble des parties.

Aussi les dispositions de l'ordonnance du 8 juin 2005 permettront-elles aux membres de la formation de jugement de siéger, et au commissaire du Gouvernement de prononcer ses conclusions, dans un autre tribunal dont ils

¹ Anciens articles L. 952-7 et L. 952-11 du code de l'organisation judiciaire, qui deviennent les articles L. 513-4 et L. 513-8 de ce code dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2006-673 du 8 juin 2006 portant refonte du code de l'organisation judiciaire.

sont membres, ce dernier étant alors relié, en direct, à la salle d'audience, par un moyen de communication audiovisuelle.

Le dispositif défini à l'article 1^{er} de l'ordonnance reprend ainsi celui prévu pour l'organisation des juridictions de l'ordre judiciaire de Saint-Pierre-et-Miquelon, aux articles L. 513-4 et L. 513-8 du code de l'organisation judiciaire, dans sa rédaction issue de l'ordonnance¹ n° 2006-673 du 8 juin 2006 portant refonte du code de l'organisation judiciaire et modifiant le code de commerce, le code rural et le code de procédure pénale. Il constitue le nouvel article L. 781-1 du code de justice administrative, article unique du titre VIII du livre VII, relatif au jugement.

Comme le relève le rapport au Président de la République publié au Journal officiel du 9 juin 2005, les dispositions du nouvel article L. 781-1 dérogent en partie à l'article 38 ter de la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse. En effet, cet article interdit, dès l'ouverture de l'audience des juridictions administratives ou judiciaires, l'emploi de tout appareil permettant de transmettre la parole ou l'image. En revanche, le nouvel article L. 781-1 du code de justice administrative ne déroge pas à l'interdiction de l'enregistrement ou de la fixation de la parole ou de l'image.

L'article 2 de l'ordonnance renvoie à un décret les modalités d'application de l'article L. 781-1. Le décret n° 2005-974 du 10 août 2005 relatif à la tenue d'audiences à l'aide d'un moyen de communication audiovisuelle et modifiant le code de justice administrative précise qu'en cas de recours à un moyen de communication audiovisuelle pour la tenue d'une audience, le président du tribunal dans lequel siège la formation de jugement peut désigner le greffier en chef, un greffier ou un autre agent du greffe de ce tribunal en qualité de greffier d'audience adjoint (art. R. 781-1 du code de justice administrative). En outre, les moyens de communication audiovisuelle utilisés doivent assurer une retransmission fidèle, loyale et confidentielle à l'égard des tiers (art. R. 781-3).

Votre commission a adopté la ratification de la présente ordonnance **sans modification.**

7° L'ordonnance n° 2005-856 du 28 juillet 2005 portant simplification du régime des libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations, de certaines déclarations administratives incombant aux associations, et modification des obligations des associations et fondations relatives à leurs comptes annuels a été prise sur le fondement de l'article 10 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit qui habilitait le gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de neuf mois à compter de sa publication, les

¹ Anciens articles L. 952-7 et L. 952-11 du code de l'organisation judiciaire, issu de l'ordonnance n° 98-729 du 20 août 1998 relative à l'organisation juridictionnelle dans les territoires d'outre-mer et les collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

mesures destinées « *aménager le régime juridique des associations, fondations et congrégations en ce qui concerne :*

« a) *Le régime d'autorisation relatif aux libéralités consenties au profit des associations, fondations et congrégations, auquel pourra être substitué un régime déclaratif assorti d'un pouvoir d'opposition de l'administration. Les associations ou fondations dont les activités ou celles de leurs dirigeants sont visées à l'article 1er de la loi n° 2001-504 du 12 juin 2001 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales sont exclues du champ de la présente habilitation ;*

« b) *Certaines modalités de déclaration des associations auprès des préfetures ;*

« c) *Les obligations des associations et des fondations relatives à la tenue de comptes annuels, au contrôle de ceux-ci et à leur publicité »*

Composée de dix articles, l'ordonnance a été prise dans le délai requis.

Conformément à l'habilitation, elle prévoit **trois types de simplification :**

- *dispositions relatives aux libéralités consenties aux associations, fondations et congrégations (articles 1 à 3) :*

L'ordonnance complète l'article 910 du code civil afin de passer, en matière de libéralités faites aux associations, fondations et congrégations, d'un régime **d'autorisation préalable** de l'Etat à celui de **libre acceptation**, assortie d'un pouvoir d'opposition de l'autorité administrative. L'ordonnance précise que l'opposition devra être motivée par l'inaptitude de l'établissement gratifié à utiliser la libéralité conformément à son objet statutaire.

Il s'agit d'une opportune mesure de simplification, d'ailleurs suggérée par le Conseil d'Etat dans deux rapports consacrés respectivement en 1997 aux fondations et en 2000 aux associations reconnues d'utilité publique, tant la procédure actuelle d'autorisation préalable, qui ne donne en lieu en pratique qu'à de rares refus, allonge inutilement les délais d'entrée en possession pour les bénéficiaires des libéralités.

- *dispositions relatives aux déclarations incombant aux associations (article 4) :*

Sur ce point, l'ordonnance apporte, pour l'essentiel, une simplification à la loi du 1^{er} juillet 1901 relative à la liberté d'association. Elle consiste à ne plus exiger, lors de la déclaration de l'association à la préfecture ou à la sous-préfecture du lieu du siège social, la production que **d'un exemplaire des statuts** au lieu de deux.

- *dispositions relatives à la tenue de comptes annuels, au contrôle de ceux-ci et à leur publicité (articles 5 à 10)*

L'ordonnance comporte enfin des mesures de simplification et d'harmonisation en matière d'obligations comptables applicables aux associations et fondations recevant des dons ou des subventions, obligations aujourd'hui régies par plusieurs textes.

Votre commission a adopté la ratification de la présente ordonnance **sans modification**.

11° Ordonnance n° 2005-1126 du 8 septembre 2005 relative aux commissaires aux comptes

Prise en application de l'article 28 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, l'ordonnance n° 2005-1126 du 8 septembre 2005 relative aux commissaires aux comptes, forte de vingt-deux articles, a unifié le statut des commissaires aux comptes et le régime du contrôle légal des comptes.

L'article 28 de la loi du 9 décembre 2004 avait en effet autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de neuf mois à compter de sa publication, les mesures destinées à « *opérer la refonte des livres II et VIII du code de commerce en ce qu'ils concernent les commissaires aux comptes et intégrer dans le livre VIII du même code les règles applicables aux commissaires aux comptes, en améliorant la formation et le contrôle des commissaires aux comptes ainsi que le fonctionnement du Haut Conseil du commissariat aux comptes et en permettant à celui-ci de négocier et conclure des accords de coopération avec les autorités des autres Etats exerçant des compétences analogues ou similaires* ».

L'ordonnance a été prise dans le délai requis. Elle a trois objets.

- *La recodification des règles relatives aux commissaires aux comptes et au contrôle légal des comptes*

L'ordonnance a codifié au livre VIII du code de commerce toutes les règles relatives au contrôle légal des comptes, ces nouvelles dispositions s'appliquant à tous les commissaires aux comptes quelle que soit leur mission et l'entité dans laquelle ils l'exercent (sociétés commerciales, associations, établissements publics et tous autres organismes soumis à un contrôle légal de leurs comptes).

- *Le fonctionnement du Haut conseil du commissariat aux comptes*

L'ordonnance a par ailleurs amélioré le fonctionnement du Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C), afin d'assurer un meilleur suivi des contrôles de la profession et d'autoriser la conclusion d'accords avec ses homologues étrangers.

La qualification d'autorité administrative indépendante est expressément donnée au H3C.

L'article 10 prévoit que le secret professionnel n'est pas opposable au Haut conseil et à ses services et que ces derniers y sont soumis.

L'article 11 reconnaît au Haut conseil la possibilité de négocier et conclure, au nom de l'Etat, des accords de coopération internationale avec des autorités étrangères exerçant des compétences analogues, afin de permettre des échanges réciproques entre autorités de contrôle et de favoriser la mise en place de liens étroits de coopération dans l'exercice de la supervision publique des commissaires aux comptes.

A cette fin, il est prévu, outre la reconnaissance formelle de cette compétence, une levée du secret des affaires institué par la loi du 26 juillet 1968 relative à la communication des documents et renseignements d'ordre économique, commercial, industriel, financier ou technique.

- La réforme de l'accès à la profession de commissaire aux comptes

L'ordonnance donne également les bases nécessaires à une réforme de l'accès à la profession et du diplôme correspondant.

Le principe posé est celui d'un stage professionnel, d'une durée fixée par voie réglementaire à trois ans dont deux au moins passés chez une personne agréée par un Etat membre de la Communauté européenne pour exercer le contrôle légal des comptes

S'agissant du diplôme, l'existence de deux voies distinctes d'accès à la profession est confirmée, l'une passant par le diplôme d'expertise comptable, l'autre par le certificat d'aptitude à la profession de commissaire aux comptes, remplaçant l'examen d'aptitude actuel, afin de permettre l'émergence de passerelles vers d'autres formations et une ouverture vers les diplômés d'établissements publics d'enseignement supérieur.

Une possibilité de dispense de tout ou partie du stage ou de l'examen professionnel est instituée pour certaines personnes remplissant des conditions de compétence, d'expérience professionnelle ou de diplôme déterminées par décret en Conseil d'Etat.

Votre commission vous propose de **ratifier la présente ordonnance sans modification.**

14° L'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives a été prise en application des alinéas 1°, 2°, 3°, 4° et 6° l'article 3 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit qui habilitait le gouvernement à prendre à ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de sa publication, les mesures nécessaires :

« 1° Pour assurer la sécurité des informations échangées par voie électronique entre les usagers et les autorités administratives, ainsi qu'entre les autorités administratives ;

« 2° Pour simplifier l'exercice des démarches administratives, en permettant aux usagers de les faire par voie électronique et en définissant les conditions d'une interopérabilité des services offerts sous cette forme par les autorités administratives ;

« 3° Pour permettre que, dans le cadre des procédures de contrôle, les échanges entre les autorités administratives et les usagers et les échanges entre autorités administratives soient réalisés par voie électronique ;

« 4° Pour mettre à la disposition des usagers un dispositif leur donnant la possibilité de stocker sous forme électronique les documents et données les intéressant et susceptibles d'être transmis, à leur initiative, aux destinataires qu'ils auront désignés ;

(...)

« 6° Pour permettre et favoriser la signature électronique des actes des autorités administratives.

« - faciliter la réalisation de démarches administratives par les usagers, en leur permettant d'y procéder par voie électronique ;

« - mettre en place un espace de stockage en ligne de données administratives ;

« - créer une possibilité de signature électronique des actes des autorités administratives ;

« - assurer la sécurité et l'interopérabilité des transmissions d'informations par voie électronique entre usagers et administrations et entre administrations. »

Composée de dix-sept articles, l'ordonnance a été prise dans le **déla****i requis** et dans le **respect du champ de l'habilitation**. Elle a quatre objets :

1. faciliter la réalisation de démarches administratives par les usagers, en leur permettant d'y procéder par voie électronique ;

Parmi les principaux apports de l'ordonnance dans ce domaine, figurent le fait que « toute demande, déclaration ou production de documents adressée par un usager à une autorité administrative par voie électronique ainsi que tout paiement opéré dans le cadre d'un téléservice fait l'objet d'un accusé de réception électronique » (article 5) et qu'une telle transmission électronique vaut saisine régulière de l'autorité administrative qui « traite la demande ou l'information sans demander à l'usager la confirmation ou la répétition de son envoi sous une autre forme » (article 3).

2. mettre en place un espace de stockage en ligne de données administratives ;

L'article 7 de l'ordonnance prévoit ainsi la création d'un « service public, exploité sous la responsabilité de l'Etat, consistant en la mise à disposition de l'usager d'un espace de stockage accessible en ligne. »

C'est sur ce fondement qu'a été lancée la plateforme « Mon Service Public », ouverte depuis le 15 décembre 2008. Comme l'a expliqué notre collègue Eliane Assassi, rapporteur des crédits du programme « Modernisation de l'Etat »¹, cette plateforme offre quatre fonctionnalités nouvelles, sources de simplification pour l'utilisateur :

- la possibilité, offerte par **l'espace personnel de stockage en ligne**, d'utiliser des documents dématérialisés et de faciliter les démarches par le pré-remplissage de formulaires.

- un mécanisme **d'authentification unique** permettant à un utilisateur d'accéder aux différentes démarches en ligne de son choix, quelle que soit l'administration concernée, sans avoir besoin de saisir les identifiants et mots de passe propres à chacune de ces démarches.

- la faculté de **personnalisation de son espace de navigation** grâce à des « favoris » mettant en évidence, par exemple, des organismes locaux ou certaines informations particulières (démarches administratives, contacts administratifs...).

- un **suivi de l'ensemble des démarches** garantissant à l'utilisateur une vision d'ensemble de l'avancement de toutes ses démarches administratives en cours et des messages envoyés par l'administration.

3. *créer une possibilité de signature électronique des actes des autorités administratives ;*

4. *assurer la sécurité et l'interopérabilité des transmissions d'informations par voie électronique entre usagers et administrations et entre administrations.*

Les deux derniers objets de l'ordonnance reposent sur la définition d'un « référentiel général de sécurité » qui fixe les règles que doivent respecter « les fonctions des systèmes d'information contribuant à la sécurité des informations échangées par voie électronique telles que les fonctions d'identification, de signature électronique, de confidentialité et d'horodatage » (article 9 de l'ordonnance).

A l'invitation de son rapporteur, votre commission a adopté la ratification de la présente ordonnance **sans modification**.

17^o Ordonnance n° 2006-673 du 8 juin 2006 portant refonte du code de l'organisation judiciaire et modifiant le code de commerce, le code rural et le code de procédure pénale

La loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 avait habilité le Gouvernement à procéder à la refonte du code de l'organisation judiciaire. Cependant, les délais de cette première habilitation n'ayant pas été respectés, une seconde

¹ Cf Rapport n° 104 (2008-2009), www.senat.fr/rap/a08-104-6/a08-104-6.html.

autorisation à procéder à cette refonte par ordonnance a été accordée par l'article 86 (I) de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

Aux termes de l'article 92 de cette loi, l'ordonnance devait être prise dans un délai de 18 mois suivant la publication de la loi et le projet de loi de ratification déposé dans les trois mois suivant la publication de l'ordonnance. Ces délais ont été respectés. Le projet de loi de ratification de l'ordonnance du 8 juin 2006 a été déposé au Sénat le 30 août 2006.

L'habilitation définie par l'article 86-I de la loi de simplification du droit du 9 décembre 2004 prévoyait que les dispositions codifiées seraient celles en vigueur au moment de la publication de l'ordonnance sous la seule réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés, harmoniser l'état du droit, remédier aux éventuelles erreurs et abroger les dispositions devenues sans objet.

Le Gouvernement était par ailleurs habilité à procéder par ordonnance aux modifications nécessaires des parties législatives du code de procédure pénale, du code pénal, du code de commerce et du code rural, afin de tirer les conséquences de la rédaction retenue pour la partie législative du code de l'organisation judiciaire. Il pouvait également étendre l'application des dispositions codifiées à Mayotte, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à la Nouvelle-Calédonie, à la Polynésie française, aux Terres australes et antarctiques françaises et à Wallis-et-Futuna, avec les adaptations nécessaires.

• **L'aboutissement d'un travail de long terme**

Créé par deux décrets du 16 mars 1978 (parties législative et réglementaire), le code de l'organisation judiciaire a permis de rassembler des dispositions éparses.

Toutefois, dès son rapport pour l'année 1984-1985, le Conseil d'Etat a identifié trois faiblesses de ce code. Tout d'abord, il avait été adopté par décret en Conseil d'Etat, alors qu'il contenait une partie législative, modifiée par des lois postérieures. Ensuite, la répartition de ses dispositions entre les parties législative et réglementaire ne respectait pas la Constitution. Enfin, d'autres codes regroupaient de nombreuses dispositions d'organisation concernant des juridictions de l'ordre judiciaire. Le Conseil d'Etat ayant plus tard renouvelé ses observations, le ministère de la justice a constitué un groupe de codification visant à réformer le code.

La loi n° 91-1258 du 17 décembre 1991, répondant à la première observation du Conseil d'Etat, a donné force de loi à la partie législative du code de l'organisation judiciaire.

Les difficultés relatives à la définition du périmètre du code ont cependant retardé les travaux de refonte. En effet, se sont opposées une approche globale, visant à regrouper l'ensemble des dispositions

d'organisation judiciaire dans un seul code, et une conception restrictive, excluant l'organisation des juridictions spécialisées.

Une réunion interministérielle du 17 avril 1996 a toutefois décidé que le code serait « suiveur » pour les dispositions concernant les juridictions spécialisées. Cet arbitrage a été ensuite confirmé en 2003, conformément à l'avis donné par la commission supérieure de codification. Dès lors, les dispositions d'organisation judiciaire relatives aux juridictions civiles spécialisées sont restées dans les codes spécialisés traitant du fond du droit (conseils des prud'hommes dans le code du travail, juridictions de sécurité sociale dans le code de la sécurité sociale).

Selon la même logique, **les juridictions spécialisées autrefois traitées dans le code de l'organisation judiciaire rejoignent les codes appropriés : le code de commerce pour les tribunaux de commerce et le code rural pour les tribunaux paritaires des baux ruraux.**

En outre, les dispositions d'organisation judiciaire relatives aux juridictions pénales ont été maintenues dans le code de procédure pénale, afin de ne pas contraindre les praticiens du droit pénal à utiliser, en plus du code pénal, deux autres codes, l'un pour la procédure, l'autre pour l'organisation.

Il en résulte un déséquilibre du code de l'organisation judiciaire, qui ne présente que l'organisation des juridictions à compétence mixte, civile et pénale, et seulement pour la matière civile.

Enfin, suivant un avis de la Commission supérieure de codification de février 2003, le code annexé à l'ordonnance ne comporte pas les dispositions relatives à la fois aux juridictions de l'ordre judiciaire et à celles de l'ordre administratif. Ne sont donc pas codifiées les dispositions de la loi des 16 et 24 août 1790 relatives à la répartition des compétences entre les deux ordres, les dispositions de l'ordonnance du 1^{er} juin 1828 et du décret du 26 octobre 1849 sur les conflits de juridiction et le tribunal des conflits, la loi du 10 juillet 1991 relative à l'aide juridique.

L'ordonnance du 8 juin 2006 comporte 13 articles.

• Une codification à droit constant des dispositions relatives à l'organisation judiciaire

La réduction du périmètre du code entraîne quelques modifications de son plan. Ainsi, l'**article 1er et l'annexe I** de l'ordonnance modifient le code de l'organisation judiciaire en substituant cinq livres aux neuf livres qui composent l'actuelle partie Législative. Les livres IV (juridictions spécialisées non pénales), V (juridictions des mineurs, à compétence pénale pour l'essentiel) et VI (juridictions pénales) de l'ancien code ont été supprimés.

En outre, les dispositions du livre VIII de l'ancien code, relatives aux secrétariats-greffes, greffes et secrétariats, sont désormais traités au sein des livres relatifs aux différentes juridictions. De même, les dispositions particulières qui composaient l'ancien livre IX et visaient les trois

départements d'Alsace-Moselle, les départements et les collectivités d'outre-mer (DOM-COM), sont intégrées au fil du texte, à l'exception des dispositions particulières aux COM et à la Nouvelle-Calédonie, qui constituent un livre spécifique.

Le premier livre rassemble les « dispositions communes » aux juridictions figurant dans les livres suivants et à toutes les juridictions de l'ordre judiciaire, même comprises dans d'autres codes. Le code présente ensuite les juridictions dans l'ordre de la procédure : juridictions du premier degré (livre II), du second degré (livre III) et Cour de cassation (livre IV). Les dispositions particulières à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, à Wallis-et-Futuna, aux Terres australes et antarctiques françaises, à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie font l'objet du cinquième et dernier livre. Ce plan privilégie par conséquent une présentation pratique pour le justiciable, suivant l'ordre dans lequel il est susceptible de rencontrer les différentes juridictions, alors que l'ancien code, évoquant d'abord la Cour de cassation, soulignait le rôle éminent de cette dernière.

Les dispositions relatives au siège et au ressort des juridictions ont été déclassées en partie réglementaire, conformément à l'avis du Conseil d'État, selon les indications du rapport au Président de la République qui accompagnait la publication de l'ordonnance. Le même déclassé a été opéré pour les dispositions relatives au nombre des assesseurs, aux chambres détachées des tribunaux de grande instance, à la chambre détachée de la cour d'appel de Fort-de-France, aux sections détachées des tribunaux de première instance de Papeete et de Nouméa, notamment en ce qu'elles prévoient que leur présidence est assurée par un magistrat désigné dans les formes prévues pour la nomination des magistrats du siège, et à la délégation des magistrats du parquet.

En effet, l'article 34 de la Constitution dispose que la loi fixe les règles concernant « la création de nouveaux ordres de juridiction ». Cependant, ces dispositions ne doivent pas être comprises comme si elles visaient seulement l'ordre judiciaire et l'ordre administratif, ni comme si elles portaient sur la création de nouveaux ordres au sens strict. La jurisprudence interprète cette disposition comme si le constituant mentionnait les catégories de juridictions.

Aussi le législateur doit-il **définir les règles déterminant les caractéristiques essentielles de chaque catégorie de juridiction, ses missions, sa composition, et le cadre général de son organisation**¹. Si les règles relatives à la structure et à la composition des juridictions figurent au nombre de leurs règles constitutives, comme l'a jugé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 20 juillet 1977, tout ce qui concerne l'attribution, au sein d'une juridiction, de compétences propres à l'un de ses membres ne relève pas du domaine législatif. Ainsi, les dispositions relatives à l'organisation interne

¹ Voir la décision du Conseil constitutionnel n° 61-14-L du 18 juillet 1961 et l'arrêt du Conseil d'État du 13 décembre 1968, *Association syndicale des propriétaires de Champigny-sur-Marne*.

des juridictions relèvent du domaine réglementaire¹. En revanche, l'attribution de compétences exclusives à une formation de jugement particulière devrait être décidée par la loi, car elle porterait sur des éléments constitutifs d'une catégorie de juridiction.

La distribution des dispositions entre les parties législatives et réglementaires du nouveau code de l'organisation judiciaire établi par l'ordonnance du 8 juin 2006 respecte donc davantage ces règles de répartition que ne le faisait le précédent code.

En outre, le nouveau code paraît bénéficier d'une **cohérence rédactionnelle renforcée**. En effet, le partage des compétences entre le tribunal d'instance et la juridiction de proximité obéit à une nouvelle présentation, une réserve de compétence étant mentionnée à l'occasion de l'énumération des compétences du tribunal d'instance à chaque fois que la juridiction de proximité peut se révéler compétente. Par ailleurs, en ce qui concerne les dispositions relatives aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie, le système de renvois multiples qui marquait l'ancien livre IX a laissé place à un titre pour chaque collectivité. La lisibilité de ces dispositifs complexes en est sensiblement améliorée.

Par ailleurs, la refonte permet de remédier à des erreurs, le code de l'organisation judiciaire, en raison de son caractère « suiveur », ayant accumulé des références inexactes de renvois à des textes particuliers. Ainsi, l'article L. 731-2 de l'ancien code citait l'article 8-2 de l'ordonnance n° 58-1273 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation judiciaire, texte abrogé par l'article 3 de la loi n° 91-1258 du 17 décembre 1991 conférant aux chefs de cour le pouvoir de déléguer des magistrats du siège de la cour d'appel pour exercer des fonctions judiciaires dans les tribunaux du ressort de la cour d'appel, modifiant le code de l'organisation judiciaire (partie Législative) et donnant force de loi à ce code.

Enfin, le nouveau code ne reprend pas certaines dispositions devenues sans objet, telles que l'ancien article L. 921-3 relatif aux suppléants des juges d'instance. Les cours d'appel de Saint-Denis-de-la-Réunion, Fort-de-France et Basse-Terre, consultées par le ministère de la justice, ont indiqué qu'aucun suppléant n'était actuellement en fonction auprès des tribunaux d'instance de leur ressort. Elles ont précisé que cet article « *paraît être tombé en désuétude* », qu'il « *n'a plus aucune utilité* » et qu'il serait « *opportun de purement et simplement supprimer cette disposition* ».

Pour éviter un vide juridique, les **articles 3 et 4** de l'ordonnance reportaient l'abrogation effective des dispositions du code de l'organisation judiciaire déclassées au niveau réglementaire jusqu'à l'entrée en vigueur du décret en Conseil d'Etat réalisant la refonte de la partie Réglementaire. Cette abrogation a donc pris effet le 4 juin 2008, lors de la publication du décret

¹ Voir la décision du Conseil constitutionnel n° 72-75-L du 21 décembre 1972, rendue à propos de la création de sections fiscales dans chaque tribunal administratif.

n° 2008-522 du 2 juin 2008 portant refonte de la partie réglementaire du code de l'organisation judiciaire.

• Le transfert dans le code de commerce des dispositions relatives aux tribunaux de commerce et aux greffiers des tribunaux de commerce

L'article 2 et l'annexe II de l'ordonnance transfèrent au sein du livre VII du code de commerce, relatif à l'organisation du commerce, les dispositions relatives aux tribunaux de commerce et aux greffiers des tribunaux de commerce.

Ce livre, dont l'intitulé devient « des juridictions commerciales et de l'organisation du commerce », est enrichi de trois titres : du tribunal de commerce, des juridictions commerciales particulières, du greffe du tribunal de commerce. Les dispositions relatives aux tribunaux de commerce sont insérées dans un titre II, prenant place après celui relatif aux chambres de commerce et d'industrie. Ces chambres composant le corps électoral des juges des tribunaux de commerce, le plan les laisse en tête du livre VII. Les titres suivants sont consacrés aux juridictions commerciales particulières (titre III), au greffe du tribunal de commerce (titre IV), à l'équipement commercial (titre V) et aux marchés d'intérêt national et manifestations commerciales (titre VI).

Le livre VII du code de commerce issu de l'ordonnance du 8 juin 2006 réalise une codification à droit constant et n'apporte donc pas d'autre modification aux dispositions que celles imposées par le respect de la hiérarchie des normes, la cohérence rédactionnelle des textes et l'harmonisation du droit.

Certains articles issus de la partie législative du code de l'organisation judiciaire et une disposition de la partie législative du code de commerce ont été déclassés au niveau réglementaire.

En outre, le livre VII bénéficie de l'actualisation de plusieurs dispositions, qui contribuent à l'harmonisation de l'état du droit. Ainsi, les modifications apportées par la loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises ont été prises en compte dans les dispositions renvoyant aux procédures collectives et les changements issus de l'ordonnance n° 2005-428 du 6 mai 2005 relative à l'incapacité en matière commerciale et à la publicité du régime matrimonial des commerçants sont intégrés dans les dispositions relatives aux mesures d'incapacité d'exercice d'une activité commerciale.

Dans un souci de sécurité juridique, les références aux dispositions applicables aux procédures de règlement judiciaire et de liquidation de biens de la loi n° 67-563 du 13 juillet 1967 sur le règlement judiciaire, la liquidation des biens, la faillite personnelle et les banqueroutes, sont maintenues en vigueur, bien que cette loi ait été abrogée dans sa quasi-totalité par la loi n° 85-98 du 25 janvier 1985 relative au redressement et à la liquidation

judiciaires des entreprises, car un certain nombre de procédures en cours y demeurent soumises.

Aussi l'**article 5** de l'ordonnance prévoit-il qu'à titre provisoire, demeureront en vigueur dans un « ancien » code de l'organisation judiciaire :

- les dispositions relatives aux procédures issues de la loi du 13 juillet 1967. Ces dispositions disparaîtront avec les procédures concernées ;

- les dispositions relatives aux tribunaux du travail (chapitre II du titre III du livre IX de l'ancien code). Ces dispositions auraient dû demeurer dans l'ancien code jusqu'à leur transfert dans le code du travail, qui a fait l'objet d'une recodification. Toutefois, le code du travail issu de la loi n° 2008-67 du 21 janvier 2008 ratifiant l'ordonnance n° 2007-329 du 12 mars 2007 relative au code du travail (partie législative) n'a pas repris ces dispositions.

Par ailleurs, l'**article 6** de l'ordonnance remplace les références aux dispositions abrogées par les références des dispositions correspondantes issues des nouvelles codifications.

Il apparaît donc que les modifications apportées au code de commerce et la refonte du code de l'organisation judiciaire ont utilisé **toutes les possibilités offertes par la loi d'habilitation dans le cadre d'une codification à droit constant.**

• Les autres textes affectés par la refonte du code de l'organisation judiciaire

La refonte du code de l'organisation judiciaire affecte d'autres textes.

Ainsi, l'**article 7** de l'ordonnance insère dans le code rural les dispositions relatives à l'organisation des tribunaux paritaires des baux ruraux.

L'**article 8** transfère dans le code de procédure pénale les rares dispositions d'organisation judiciaire en matière pénale édictées par le code de l'organisation judiciaire.

L'**article 9** modifie la présentation des dispositions concernant les juridictions commerciales des collectivités d'outre-mer conformément à la présentation adoptée lors de la codification de la partie législative du code de commerce.

En effet, les dispositions relatives à l'outre-mer figurant dans le code de l'organisation judiciaire n'étaient pas présentées comme des adaptations de l'ordre juridique métropolitain, mais comme un droit particulier à chaque collectivité. La présentation des dispositions intégrées dans le code de commerce est donc modifiée en respectant le régime législatif de chacune des collectivités. Par conséquent, sont indiquées les dispositions du code qui ne sont pas applicables pour Saint-Pierre-et-Miquelon, et les dispositions qui sont applicables pour Mayotte, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna. Cette présentation suit les recommandations émises par la Commission supérieure de codification depuis l'adoption du projet de code de la défense.

Ainsi, en dépit de la disparité de régime applicable aux collectivités, la référence juridique pour chacune reste commune. Les articles applicables sont en outre modifiés dans leur rédaction par des mesures d'adaptation.

L'**article 10** de l'ordonnance abroge des dispositions énoncées par des normes extérieures, poursuivant l'érosion de textes anciens et la modernisation de notre droit.

L'**article 11** différerait l'abrogation de certaines dispositions extérieures jusqu'à leur codification à l'occasion de la refonte de la partie réglementaire du code de l'organisation judiciaire. Il s'agit de règles applicables dans les départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle et relatifs à la navigation sur le Rhin ainsi que des articles de l'ordonnance no 82-877 du 15 octobre 1982 instituant des assesseurs coutumiers dans le territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances au tribunal civil de première instance et à la cour d'appel.

Enfin, l'**article 12** rend la présente ordonnance (à l'exception des articles 2, 7 et 8-III) applicable à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les Terres australes et antarctiques françaises et dans les îles Wallis et Futuna. Elle est également applicable de plein droit à Saint-Pierre-et-Miquelon, conformément au statut de l'archipel défini par la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

Le **IV de l'article 55 bis** modifie ces conditions d'application dans les collectivités d'outre-mer. Ainsi, l'ordonnance serait applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les TAAF et dans les îles Wallis-et-Futuna, à l'exception :

- de l'article 7 relatif au transfert des dispositions d'organisation des tribunaux paritaires des baux ruraux vers le code rural ;

- du 3 de l'article 8, qui transfère dans le code de procédure pénale les dispositions du code de l'organisation judiciaire relatives à l'établissement, par le président du tribunal de grande instance, de la liste des juges de proximité de son ressort susceptibles de siéger en qualité d'assesseur au sein de la formation collégiale du tribunal correctionnel.

Ces deux dispositions de l'ordonnance ne seraient pas non plus applicables à Mayotte, où l'application de l'article 2, relatif aux tribunaux de commerce, serait également exclue. Or, une chambre de commerce et d'industrie a été créée à Mayotte en 2005, en application de l'ordonnance n° 2005-43 relative à la chambre de l'agriculture, de la pêche et de l'aquaculture, à la chambre de commerce et d'industrie et à la chambre de métiers et de l'artisanat. Les nouvelles dispositions du code de commerce relatives aux tribunaux de commerce doivent donc s'appliquer à Mayotte.

Aussi, votre rapporteur a-t-il proposé de modifier le IV de l'article 55 bis afin de rendre l'article 2 de l'ordonnance du 8 juin 2006 applicable à Mayotte.

● **Les ajustements adoptés par votre commission**

A l'initiative de son rapporteur, votre commission a adopté un ensemble de modifications visant à :

- rendre applicable à Mayotte l'article 2 de l'ordonnance du 8 juin 2006, qui transfère les dispositions relatives au tribunal de commerce et aux greffiers des tribunaux de commerce dans le code de commerce ;

- intégrer dans le code de l'organisation judiciaire la création d'avocats généraux référendaires au sein du parquet de la Cour de cassation (loi du 5 mars 2007 relative au recrutement, à la formation et à la responsabilité des magistrats) ;

- prévoir que le premier président de la cour d'appel peut, en matière civile, statuer en référé ou sur requête. Cette disposition figure actuellement à tort dans la partie réglementaire du code ;

- procéder à quelques ajustements liés à la reprise dans le code de l'organisation judiciaire des dispositions d'organisation judiciaire relatives à la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI). Il s'agit d'adapter les dispositions relatives à la CIVI à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Wallis et Futuna ;

- apporter un complément à la loi de simplification du droit de décembre 2007, afin de rendre applicable en Polynésie française le recours à la visioconférence en matière civile.

Votre commission vous propose de ratifier cette ordonnance **ainsi modifiée**.

Votre commission a par ailleurs souhaité procéder à **la ratification de trois nouvelles ordonnances** publiées depuis l'adoption de la proposition de loi par l'Assemblée nationale.

26° Ordonnance n° 2008-1278 du 8 décembre 2008 relative aux commissaires aux comptes

A l'initiative du rapporteur, votre commission a souhaité également procéder à la ratification de l'ordonnance n° 2008-1278 du 8 décembre 2008 relative aux commissaires aux comptes.

Prise sur le fondement de la loi n° 2008-649 du 3 juillet 2008 portant diverses dispositions d'adaptation du droit des sociétés au droit communautaire, cette ordonnance a été prise dans le délai imparti de six mois à compter de la publication de cette loi, afin d'assurer une transposition effective en droit français de la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 mai 2006, concernant les contrôles légaux des comptes annuels et des comptes consolidés et modifiant les directives 78/ 660/CEE et 83/349/CEE du Conseil, et abrogeant la directive 84/253/CEE du Conseil.

Parachevant une démarche conduite au niveau communautaire depuis 1998, la directive 2006/43/CE vise à assurer, dans trois domaines, une harmonisation poussée du contrôle légal des comptes des entreprises au sein de l'Union européenne.

Comme l'avait alors relevé notre collègue Jacques Gautier, rapporteur de la loi du 3 juillet 2008 au nom de votre commission des lois,¹ si le droit français a, depuis la loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière, fortement modifié ses règles en matière de contrôle légal des comptes, anticipant ainsi les dispositions de la directive 2006/43/CE, il devait néanmoins faire l'objet d'aménagements sur plusieurs points afin de la mettre en conformité totale avec les exigences européennes.

L'ordonnance procède à ces divers aménagements.

- Les modifications ponctuelles apportées au Haut conseil du commissariat aux comptes

L'article 2 de l'ordonnance affirme la compétence dévolue au Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) pour mettre en œuvre les contrôles périodiques de l'activité des commissaires aux comptes et pour émettre des recommandations dans le cadre de leur suivi.

Son article 3 modifie les conditions d'exercice de la présidence de cette autorité.

L'article 4 permet au H3C de faire diligenter des mesures de contrôle pour répondre à des demandes de ses homologues étrangers, les agents de ces autorités homologues pouvant alors assister à ces opérations.

- Le contrôle exercé sur les commissaires aux comptes

L'article 5 de l'ordonnance soumet au secret professionnel les personnes mettant en œuvre les contrôles périodiques exercés sur les commissaires aux comptes.

L'article 6 institue un corps de contrôleurs n'exerçant pas de fonctions de contrôle légal des comptes, recevant ses instructions du H3C. En pratique, les membres de ce corps exerceront les contrôles des professionnels intervenant auprès des entités d'intérêt public.

Les contrôles seront assurés, dans les conditions et selon les modalités définies par le H3C, par la compagnie nationale des commissaires aux comptes et les compagnies régionales agissant sous la coordination de la compagnie nationale.

A cette fin, l'article 20 prévoit une mise à disposition du H3C de contrôleurs, par la compagnie nationale des commissaires aux comptes.

¹ Rapport n° 347 (2007-2008), p. 139 (www.senat.fr/rap/107-347/107-347.html).

- Les modalités d'exercice professionnel

L'article 7 de l'ordonnance complète le dispositif d'homologation des normes d'exercice professionnel afin de permettre au garde des sceaux après avis de la compagnie nationale des commissaires aux comptes et du H3C, ou sur proposition de la compagnie nationale et après avis du H3C, d'imposer des diligences ou des procédures complémentaires ou, à titre exceptionnel, d'écarter certains éléments de la norme afin de tenir compte de spécificités de la loi française à l'égard de certaines normes internationales d'audit adoptées par la Commission européenne.

L'article 8 pose le principe de la reconnaissance des auditeurs des pays tiers nommés par des sociétés qui, sans avoir leur siège dans un Etat membre de la Communauté européenne, émettent des titres sur un marché réglementé européen, lorsque les pays tiers disposent d'un système reconnu par la Commission européenne comme équivalent aux exigences posées par la directive en matière d'assurance de qualité et de supervision publique.

L'article 9 adapte les règles relatives à la composition du capital et des organes de direction des sociétés de commissaires aux comptes, afin d'ouvrir le capital et les organes de direction aux professionnels inscrits dans d'autres Etats membres de la Communauté. Un ratio de trois quarts de droits de vote devant être détenus par des professionnels inscrits est retenu, afin de préserver l'indépendance des praticiens exerçant dans la société et de tenir compte de la technicité des décisions devant être arrêtées par les organes concernés.

L'article 11 soumet à l'obligation de secret professionnel les professionnels intervenant pour la mise en œuvre d'une revue indépendante, dont l'existence est reconnue par la directive. L'article 12 reconnaît néanmoins la possibilité d'une communication entre professionnels qui se succèdent pour l'exercice d'une mission auprès d'une même personne ou entité.

Le champ d'application des règles, plus contraignantes, relatives au contrôle des comptes des personnes faisant appel à la générosité publique est clarifié par l'article 10 de l'ordonnance.

Dans ces entités, la règle dite de « rotation des mandats » -selon laquelle un professionnel ne peut exercer ses fonctions plus de six années consécutives auprès d'une même personne, afin d'éviter que se crée une trop grande familiarité entre contrôleur et contrôlé- est complétée par un délai de viduité de deux ans à compter de la cessation de ses précédentes fonctions en vertu duquel le professionnel intéressé ne peut prendre part à nouveau à la mission exercée auprès de la personne concernée.

- L'institution des comités d'audit dans les entités soumises au contrôle légal des comptes

Les articles 13 à 18 de l'ordonnance imposent, dans les entités dont les titres sont admis sur un marché réglementé, la constitution d'un comité

d'audit chargé, sous la responsabilité exclusive et collective du conseil d'administration ou de surveillance, d'assurer le suivi des questions relatives à l'élaboration et au contrôle de l'information comptable et financière.

Sauf exceptions applicables aux sociétés d'assurance et aux mutuelles, la composition de ce comité est fixée, selon le cas, par l'organe chargé de l'administration ou de la surveillance. Il ne peut comprendre que des membres de l'organe chargé de l'administration ou de la surveillance en fonctions dans la société, à l'exclusion de ceux exerçant des fonctions de direction. Un membre au moins du comité doit présenter des compétences particulières en matière financière ou comptable et être indépendant au regard de critères précisés et rendus publics par l'organe chargé de l'administration ou de la surveillance.

Ce comité est notamment chargé d'assurer le suivi du processus d'élaboration de l'information financière, de l'efficacité des systèmes de contrôle interne et de gestion des risques, du contrôle légal des comptes annuels et, le cas échéant, des comptes consolidés par les commissaires aux comptes, ainsi que de l'indépendance de ces derniers.

Il émet une recommandation sur les commissaires aux comptes proposés à la désignation par l'assemblée générale ou l'organe exerçant une fonction analogue et rend compte régulièrement à l'organe d'administration ou de surveillance de l'exercice de ses missions tout en l'informant, le cas échéant, de toute difficulté qu'il rencontre dans ce cadre.

Toutefois, le nouvel article L. 823-20 du code de commerce, créé par l'article 14 de l'ordonnance n'impose pas l'institution d'un tel comité dans quatre hypothèses pour lesquelles la directive a laissé aux Etats membres la possibilité de ne pas appliquer cette exigence :

- lorsque l'entité concernée est elle-même contrôlée par une entité déjà soumise à l'obligation de comité d'audit ;

- lorsque l'entité est un organisme de placement collectif ;

- lorsque l'entité est un établissement de crédit dont les titres ne sont pas admis à la négociation sur un marché réglementé et qui n'a émis, de manière continue ou répétée, que des titres obligataires, à condition que le montant total nominal de ces titres reste inférieur à 100 millions d'euros et qu'il n'ait pas publié de prospectus ;

- les entités disposant d'un organe remplissant les fonctions d'un comité d'audit, sous réserve d'identifier cet organe -qui peut être l'organe chargé de l'administration ou l'organe de surveillance- et de rendre publique sa composition. Cette mesure permet donc d'écarter l'obligation imposée par la directive afin de faire exercer par le conseil d'administration ou le conseil de surveillance lui-même les fonctions d'un comité d'audit ou de faire exercer de telles fonctions par un comité *sui generis* qui cumulerait de telles fonctions avec d'autres missions.

Votre commission souligne néanmoins que cette facilité ouverte par l'ordonnance ne devrait en principe pas être mise en œuvre par les sociétés qui se sont engagées à respecter les dispositions du « code de gouvernement d'entreprise AFEP-MEDEF ». Ce dernier insiste, en effet, sur l'importance de constituer un comité d'audit au sein des sociétés dont les titres sont admis sur un marché réglementé.

L'ordonnance prise par le Gouvernement est **conforme tant aux dispositions de la directive 2006/43/CE que de l'habilitation donnée à l'occasion de la loi du 3 juillet 2008**. A l'initiative du rapporteur, votre commission a décidé de **ratifier cette ordonnance**, tout en apportant certaines **modifications ponctuelles** pour :

- d'une part, **préciser l'étendue de la règle de rotation des commissaires aux comptes** exerçant dans le cadre d'une entité d'intérêt public. Afin d'éviter que ne se noue une trop grande familiarité entre le contrôleur des comptes et la société contrôlée, la directive 2006/43/CE impose une obligation de rotation à l'égard des « associés principaux » en charge de la mission. Or, la rédaction retenue sur ce point par l'ordonnance apparaît insuffisamment précise pour assurer une complète transposition du texte communautaire. En effet, le 16 de l'article 2 de la directive offre une définition plus complexe incluant notamment, outre les signataires et les associés désignés comme principaux responsables de la mission, les associés intervenant auprès des filiales importantes, en cas d'audit de groupe. Pour assurer une parfaite transposition, la rédaction adoptée par la commission renvoie à la définition donnée par la directive tout en précisant le point de départ du délai de viduité applicable après la rotation, par référence à la date de clôture du dernier exercice certifié (2° du VIII du présent article) ;

- d'autre part, prévoir les **conditions de l'application outre-mer** des dispositions de la présente ordonnance, la prise en compte de la spécificité législative des collectivités d'outre-mer n'ayant pas été opérée par le Gouvernement dans le texte de l'ordonnance (VII du présent article).

27° Ordonnance n° 2008-1345 du 18 décembre 2008 portant réforme du droit des entreprises en difficultés

A l'initiative du rapporteur, votre commission a, en outre, souhaité procéder à la ratification de l'ordonnance n° 2008-1345 du 18 décembre 2008 portant réforme du droit des entreprises en difficultés.

L'article 74 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a autorisé le Gouvernement à prendre, par ordonnance, dans un délai de six mois à compter de sa publication, les mesures destinées à modifier les dispositions issues de la loi n° 2005-845 du 26 juillet 2005 de sauvegarde des entreprises.

Comme le relevait, lors de l'examen de la loi du 4 août 2008, notre collègue Laurent Béteille, si les termes de l'habilitation donnée au

Gouvernement pouvaient laisser penser, par leur ampleur, qu'elle tendait à réformer en profondeur le droit des entreprises en difficultés, les modifications intervenues, pour nombreuses qu'elles soient, sont pour l'essentiel ponctuelles et ne remettent pas en cause les orientations fondamentales retenues par le législateur en 2005.¹

L'ordonnance du 18 décembre 2008, prise dans le délai de six mois imparti par la loi d'habilitation et forte de 174 articles, procède de fait à des modifications nombreuses qui n'en apportent pas moins des inflexions relativement sensibles aux procédures collectives, sans changer néanmoins la philosophie de la loi de sauvegarde des entreprises.

Les modifications apportées au droit en vigueur, dont l'entrée en vigueur a été fixée au 15 février 2009, poursuivent les objectifs suivants :

- Favoriser le recours au mandat ad hoc et à la conciliation

L'objet de l'ordonnance est, tout d'abord, d'inciter les entreprises à recourir à la procédure de conciliation en clarifiant et précisant son régime et en améliorant son encadrement.

Ainsi, désormais, le débiteur peut proposer au tribunal le nom du mandataire *ad hoc* ou du conciliateur qu'il souhaite voir désigné (articles 2 et 3).

L'accord de conciliation constaté par le juge bénéficie dorénavant d'un effet interruptif des poursuites et d'un effet suspensif ou interruptif des délais d'action. En outre, les personnes ayant affecté ou cédé un bien à titre de garantie peuvent aujourd'hui se prévaloir d'un accord de conciliation simplement constaté par le juge (article 7).

Il est désormais possible de résoudre judiciairement l'accord constaté ou homologué en cas d'inexécution des engagements du débiteur.

Le commissaire aux comptes est informé de l'ouverture de la procédure.

Enfin, mettant fin à certaines difficultés rencontrées en pratique, il est précisé l'impossibilité d'ouvrir une nouvelle procédure de conciliation en vue de poursuivre une procédure ayant déjà pris fin (article 3).

- Renforcer l'attractivité de la procédure de sauvegarde

L'habilitation donnée au Gouvernement avait pour objet de rendre la procédure de sauvegarde plus attractive.

A cette fin, l'article 12 de l'ordonnance élargit le critère d'ouverture de cette procédure, désormais constitué de deux éléments : d'une part, **l'existence de difficultés que le débiteur n'est pas en mesure de surmonter** ; d'autre part, **l'absence de cessation des paiements**. Le débiteur

¹ Rapport n° 413 (2007-2008), au nom de la commission spéciale, p. 277, (www.senat.fr/rap/107-413-1/107-413-1.html).

n'aura donc plus, désormais, à rapporter la preuve que ces difficultés sont de nature à conduire à la cessation des paiements. Cette nouvelle rédaction devrait faciliter l'accès à la procédure en mettant fin aux réticences de certaines juridictions à prononcer l'ouverture d'une telle procédure en amont des difficultés rencontrées par l'entreprise.

La promotion de la procédure de sauvegarde s'exprime également par la suppression de certains dispositifs qui pouvaient faire naître chez les dirigeants d'entreprise la crainte d'être déchargés purement et simplement de la conduite de leur entreprise. Ainsi, l'ordonnance :

- permet au débiteur de proposer au tribunal la désignation de l'administrateur judiciaire de son choix (article 14) ;

- met fin à l'obligation de recourir à un officier public ou ministériel pour les opérations d'inventaire, en prévoyant l'établissement de principe de l'inventaire par le débiteur avec la certification du commissaire aux comptes ou l'attestation de l'expert-comptable (articles 14 et 21) ;

- met un terme à l'obligation de procéder à une prise des actifs du débiteur ;

- permet au juge-commissaire d'autoriser le paiement de créances antérieures pour obtenir le retour de biens transférés à titre de garantie dans un patrimoine fiduciaire ;

- supprime la possibilité d'imposer une cession partielle d'activité en sauvegarde, sauf demande en ce sens du débiteur (article 24) ;

- autorise la cession totale de l'activité en plan de sauvegarde ;

- exclut de tout droit de préemption les éléments faisant l'objet de la cession (article 51) ;

- confère au débiteur un monopole pour préparer et proposer le plan de sauvegarde (articles 52 et 56) ;

- supprime la possibilité donnée au tribunal d'imposer le remplacement des dirigeants ou l'incessibilité des parts ou des actions de la société ;

- donne au tribunal la faculté d'autoriser, après avis du ministère public, l'aliénation d'un bien déclaré inaliénable par le plan ;

- rend possible la conversion d'une procédure de sauvegarde en procédure de redressement judiciaire si la clôture de la procédure conduisait de manière certaine et à bref délai, à la cessation des paiements (article 24) ;

- supprime le bilan économique, social et environnemental en procédure simplifiée (articles 36, 37, 55, 56 et 57).

- Améliorer la composition et le fonctionnement des comités de créanciers et des assemblées d'obligataires

Afin d'améliorer les règles de composition et de fonctionnement des comités de créanciers et des assemblées d'obligataires dans les procédures de sauvegarde et de redressement judiciaire, l'ordonnance, en ses articles 65 à 71 :

- élargit le comité des établissements de crédit aux établissements « assimilés » ainsi qu'aux titulaires de créances détenues auparavant par l'un d'eux ;

- fixe la composition des comités au vu des créances constatées au jour du jugement d'ouverture ;

- précise le caractère accessoire à la créance de la participation aux comités de créanciers ;

- précise les modalités de calcul de la majorité au sein des comités ;

- améliore les règles de consultation des masses d'obligataires ;

- instaure un régime spécial de consultation des obligataires étrangers ;

- limite l'exercice des recours contre la procédure des comités au seul moment du jugement arrêtant le plan.

- Clarifier certaines règles de la procédure de redressement judiciaire

Dans le but d'aménager et de clarifier certaines règles du redressement judiciaire, afin d'en améliorer l'efficacité et de coordonner celles-ci avec les modifications apportées à la procédure de sauvegarde, l'ordonnance :

- **consacre la prise en compte des réserves de crédit et des moratoires pour la détermination de l'existence d'une cessation des paiements.** Cette modification, qui induit une plus grande souplesse dans la détermination de l'état de cessation des paiements, consacre en fait une jurisprudence déjà bien établie de la Cour de cassation (article 75) ;

- maintient l'obligation de procéder à la prise des actifs du débiteur (article 78) ;

- préserve l'impossibilité pour le plan de redressement de prévoir une cession totale de l'activité ;

- conserve la possibilité de soumettre l'adoption du plan de redressement au remplacement du dirigeant ou à l'incessibilité de ses parts ou actions (articles 80, 82, 83 et 84).

- Préciser les dispositions relatives à la liquidation judiciaire

Pour améliorer le fonctionnement de la procédure de liquidation judiciaire ainsi que le droit des créanciers munis de sûreté et pour favoriser le

recours au régime de la liquidation simplifiée ainsi que le recours aux cessions d'entreprise tout en sécurisant celles-ci, l'ordonnance :

- permet de désigner en qualité de liquidateur, sauf opposition du ministère public, le mandataire *ad hoc* ou le conciliateur ;

- institue une obligation d'ouvrir une procédure de liquidation simplifiée lorsque trois conditions sont réunies : d'une part, l'absence de bien immobilier ; d'autre part, un nombre de salariés inférieur à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat ; enfin, un chiffre d'affaires inférieur à un seuil fixé par décret en Conseil d'Etat (article 95). Selon les informations transmises par le Gouvernement, ces seuils devraient être fixés à un salarié et à 300.000 euros ;

- prévoir la possibilité d'ouvrir une procédure de liquidation simplifiée lorsque deux conditions sont réunies : d'une part, l'absence de bien immobilier ; d'autre part, un nombre de salariés et un chiffre d'affaires supérieurs aux seuils fixés pour l'ouverture obligatoire de la procédure simplifiée mais inférieurs à des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat (article 96). Selon les indications fournies par le Gouvernement, ces derniers seuils devraient être fixés à cinq salariés et 750.000 euros ;

- permet pour le débiteur personne physique exerçant une profession libérale réglementée d'inclure dans la cession les éléments incorporels tels que le droit de présentation de la clientèle (article 110).

- *Adapter le régime des contrats en cours*

Afin d'adapter le régime des contrats en cours aux spécificités de chaque procédure collective, l'ordonnance :

- offre à l'administrateur judiciaire la possibilité de saisir le juge-commissaire afin qu'il prononce, si l'intérêt de l'entreprise le requiert et que les droits des cocontractants ne subissent pas d'atteintes excessives de ce fait, la résolution d'un contrat en cours dans le cadre d'une procédure de sauvegarde ;

- soustrait du régime du droit commun des contrats en cours le contrat de fiducie qui a transféré des biens ou droits du débiteur constituant à titre de garantie dans un patrimoine fiduciaire. En revanche, la convention en exécution de laquelle le débiteur conserve l'usage ou la jouissance des droits ou biens transférés reste soumise à ce régime (article 27).

- *Simplifier le régime des créances et accroître l'efficacité des sûretés en procédure collective*

L'ordonnance simplifie le régime des créances nées après le jugement d'ouverture de la procédure collective et réduit la diversité des règles applicables, notamment en :

- excluant les créances alimentaires de l'obligation de déclaration ;
- précisant le régime des frais de justice (article 29).

Par ailleurs, l'ordonnance vise à faciliter la réalisation, par les créanciers titulaires de sûretés de celles-ci, en cas de liquidation judiciaire, tout en conciliant la mise en oeuvre et les effets de ces sûretés avec les objectifs des procédures de sauvegarde et de redressement judiciaire. Aussi l'ordonnance introduit-elle les dispositions suivantes :

- l'interdiction, à peine de nullité et nonobstant toute clause contraire, de toute cession ou transfert de biens ou droits présents dans un patrimoine fiduciaire au profit du fiduciaire ou d'un tiers, du seul fait de l'ouverture de la procédure de sauvegarde ou de redressement, de l'arrêt du plan à l'égard du débiteur constituant ou encore d'un défaut de paiement par ce débiteur d'une créance née antérieurement au jugement d'ouverture ;

- la possibilité, pour les personnes ayant affecté ou cédé un bien à titre de garantie, de se prévaloir du jugement arrêtant le plan de sauvegarde ;

- la faculté pour le fiduciaire, sur demande du ou des bénéficiaires, lorsque le débiteur n'exécute pas les engagements prévus par le plan de sauvegarde ou de redressement relatifs au remboursement de créances en garantie desquelles des biens du débiteur ont été transférés en fiducie, de procéder à la cession ou au transfert des biens ou droits présents dans le patrimoine fiduciaire à son profit ou à celui du ou des bénéficiaires. Lorsque le contrat de fiducie porte sur des biens dont l'usage ou la jouissance ont été laissés au débiteur en vertu d'une convention conclue concomitamment, le fiduciaire pourrait, dans les mêmes conditions, mettre fin à cette convention ;

- l'inapplication des règles de la liquidation judiciaire relatives à la poursuite des contrats en cours au contrat de fiducie-sûreté ainsi qu'à la convention de mise à disposition des biens transférés au sein du patrimoine fiduciaire (article 104) ;

- l'inopposabilité du droit de rétention attaché au gage sans dépossession -désormais prévu à l'article 2286 du code civil- pendant la période d'observation et l'exécution du plan de sauvegarde, sauf lorsque le bien gagé est compris dans une cession d'activité (article 22).

- *Assurer la cohérence du régime des sanctions*

Afin de préciser, d'actualiser et de renforcer la cohérence du régime des sanctions pécuniaires, professionnelles et pénales en cas de procédure collective, l'ordonnance :

- prévoit désormais qu'en cas de garanties disproportionnées par rapport à des concours consentis par des créanciers, ses concours ne sont plus obligatoirement nuls mais soumis à l'appréciation du juge, qui pourra désormais également les réduire (article 129) ;

- supprime la sanction de l'obligation aux dettes sociales (article 133) ;

- limite l'action en responsabilité pour insuffisance d'actif au cas où la liquidation judiciaire d'une personne morale fait apparaître une telle insuffisance ;

- prévoit que les sommes versées à ce titre seront réparties entre les seuls créanciers n'ayant pas fait l'objet d'une condamnation à ce titre ;

- que seuls les frais exposés par les contrôleurs dans le cadre de cette action en responsabilité bénéficieront du privilège des frais de justice.

- *Améliorer le régime procédural et renforcer le rôle du ministère public*

S'agissant de l'accroissement des facultés de recours du ministère public, l'ordonnance :

- limite la possibilité d'un recours en appel ou en cassation contre le jugement d'ouverture de la procédure de conciliation au seul ministère public ;

- confère au ministère public un pouvoir de proposition pour la désignation des mandataires de justice dans le cadre de la sauvegarde ou du redressement judiciaire ;

- confie au ministère public un pouvoir identique pour la désignation du liquidateur.

L'ordonnance précise en outre les conditions d'ouverture de l'appel ou de la cassation et supprime la tierce-opposition pour les décisions rejetant le plan de sauvegarde ou le plan de redressement, refusant sa modification ou statuant sur sa résolution.

En dernier lieu, l'ordonnance permet au tribunal de désigner plus facilement en qualité d'administrateur ou de mandataire des personnes non inscrites sur la liste des administrateurs ou des mandataires judiciaires et facilite l'exercice du contrôle des comptes de l'administrateur judiciaire par un commissaire aux comptes.

Votre commission constate que l'ordonnance du 18 décembre 2008 respecte l'habilitation issue de la loi du 4 août 2008 et devrait être de nature à permettre aux entreprises confrontées aux difficultés économiques grandissantes, liées à la crise, de préparer leur redressement. Elle a en conséquence adopté la proposition du rapporteur prévoyant **sa ratification sous réserve de la correction d'une erreur matérielle** (1° du VIII de cet article).

28° Ordonnance n° 2009-112 du 30 janvier 2009 portant diverses mesures relatives à la fiducie

A l'initiative du rapporteur, votre commission a, en dernier lieu, entendu procéder à la ratification de l'ordonnance n° 2009-112 du 30 janvier 2009 portant diverses mesures relatives à la fiducie.

L'article 18 de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie avait posé les bases d'une modification du régime de la fiducie issu de la loi n° 2007-211 du 19 février 2007 instituant la fiducie, en prévoyant notamment, d'une part, l'extension de la qualité de constituant aux personnes physiques et, d'autre part, l'octroi de la qualité de fiduciaire aux membres de la profession d'avocat. Cette disposition avait néanmoins habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de six mois, les mesures d'accompagnement nécessitées par ces deux importantes réformes.

L'ordonnance du 30 janvier 2009, prise dans les délais impartis et forte de treize articles, procède à ces ajustements.

- Les mesures liées à l'extension de la qualité de constituant aux personnes physiques

Le Gouvernement a souhaité, dans le cadre de l'ordonnance, accorder une protection particulière au constituant personne physique, compte tenu des effets que peut avoir la conclusion d'un contrat de fiducie sur son patrimoine.

Cet état d'esprit l'a conduit à exiger, à peine de nullité du contrat de fiducie, que le contrat portant sur un bien de la communauté ou un bien indivis soit établi par un acte notarié, compte tenu de l'obligation de conseil qui pèse sur le notaire à l'égard de son client (article 1^{er}).

L'ordonnance impose par ailleurs que soit toujours institué dans un contrat de fiducie ayant pour constituant une personne physique un tiers protecteur, ce qui devrait assurer une réelle protection des intérêts du constituant (article 2).

L'ordonnance encadre par ailleurs spécifiquement le recours à la fiducie-sûreté par des constituants personnes physiques.

Ainsi, tout en consacrant la fiducie comme une sûreté pouvant être consentie tant sur des biens mobiliers (articles 4 et 5) qu'immobiliers (article 7), l'ordonnance prévoit que, lorsque le constituant est une personne physique :

- le contrat de fiducie doit, à peine de nullité, outre les autres mentions imposées pour tout contrat de fiducie, préciser la nature des créances garanties et la valeur des biens transférés dans le patrimoine fiduciaire (articles 6 et 7) ;

- le créancier acquiert la libre disposition du bien cédé et doit verser au constituant une somme égale à la différence entre la créance garantie et la valeur des biens transférés, si le débiteur n'exécute pas l'obligation garantie par le contrat de fiducie. La valeur des biens mis en fiducie pouvant avoir évolué pendant la durée du contrat de fiducie, elle est alors déterminée par expertise amiable ou judiciaire. Si le contrat prévoit la vente du bien par le fiduciaire, le calcul de la somme égale à la différence entre la créance garantie et la valeur des biens transférés se fera sur la base du prix de vente (article 6 et 7) ;

- la fiducie peut être « rechargée », c'est-à-dire servir à la garantie d'une obligation autre que l'obligation initiale, à condition que le formalisme applicable au contrat initial, sur le plan du contenu et sur le plan de l'enregistrement, soit respecté. Le rechargement sera limité à la valeur du patrimoine mis en fiducie au jour du rechargement (article 6 et 7).

Les personnes morales ne seront, elles, pas soumises à ces dispositions particulières en matière de fiducie-sûreté.

L'ordonnance définit en outre, en son article 10, le régime fiscal applicable à l'opération fiduciaire en retenant, à l'instar de la loi du 19 février 2007, le principe de neutralité et de transparence fiscales.

Elle adapte, en premier lieu, les règles applicables aux personnes physiques en matière d'**imposition des bénéficiaires**.

A cet effet, elle transpose le dispositif déjà en place pour les constituants personnes morales soumises à l'impôt sur les sociétés, tel qu'il résulte de la loi du 19 février 2007, aux titulaires de revenus imposables dans la catégorie des bénéficiaires industriels ou commerciaux (BIC) ou des bénéficiaires agricoles (BA) déterminés selon le régime réel ou de la déclaration contrôlée.

En revanche, elle exclut la possibilité pour les personnes titulaires de revenus déterminés selon un mode forfaitaire (régime micro-BIC, régime spécial BNC et forfait BA) d'opérer un transfert en fiducie de biens professionnels, dès lors que ces personnes ne sont pas astreintes à la tenue de documents comptables et que le sursis d'imposition est conditionné par une continuité des valeurs fiscales retenues entre le patrimoine professionnel de la personne physique et le patrimoine fiduciaire.

S'agissant du résultat de la fiducie, l'ordonnance prévoit une imposition au nom du ou des constituants de la fiducie, le résultat de la fiducie étant déterminé selon les règles applicables au constituant (BIC, BNC, BA, IS) lorsque la « créance fiduciaire » est inscrite au bilan du constituant.

En outre, le changement de régime fiscal du constituant ne constituera pas une cause de cessation du contrat de fiducie.

Enfin, tirant les conséquences de l'ouverture de la qualité de fiduciaire aux avocats, l'ordonnance qualifie de revenus non commerciaux les sommes qu'ils perçoivent en leur qualité de fiduciaires.

En deuxième lieu, l'ordonnance précise le régime fiscal applicable aux constituants personnes physiques en matière d'**imposition des plus-values**.

L'article 10 précise le champ d'application des plus-values de cession de valeurs mobilières en prévoyant l'imposition des gains nets de cession de titres réalisés par l'intermédiaire d'une fiducie dans le cadre d'un régime semblable à celui s'appliquant aux titres cédés par une société de personnes exerçant une activité civile et dans lequel le contribuable est associé ou membre.

S'agissant de la détermination de l'abattement pour durée de détention applicable en matière de plus-values mobilières, le texte de l'ordonnance modifie le calcul de la durée de détention des titres ou droits cédés pour tenir compte du fait que ces derniers peuvent être cédés par une fiducie ou cédés par le constituant ou le titulaire de la créance sur la fiducie après leur retour dans leur patrimoine à la fin de la fiducie.

Il procède de même s'agissant des plus-values immobilières. En l'absence de transmission d'un droit réel immobilier lors de la cession de la créance détenue au titre de la fiducie, l'article 10 détermine un fait générateur de plus-values immobilières pour imposer la plus-value résultant de la fraction de la créance correspondant à des biens ou droits immobiliers. Les règles de détermination du prix d'acquisition à retenir en cas de cession après la fin de la fiducie d'un bien ou droit immobilier sont précisées. Enfin, les dispositions du code général des impôts relatives au calcul de l'abattement pour durée de détention des biens ou droits immobiliers sont modifiées pour tenir compte du fait que ces derniers peuvent être cédés par la fiducie ou cédés par le constituant ou le titulaire de la créance après leur retour dans leur patrimoine à la fin de la fiducie.

L'ordonnance procède enfin à diverses modifications afin d'assurer la **neutralité fiscale** de l'opération fiduciaire au moment de la constitution, du déroulement et de la fin de la fiducie.

Elle instaure un sursis d'imposition afin de traiter la mise en fiducie comme une opération intercalaire qui, au titre de l'année où cette opération a lieu, n'est retenue ni pour l'établissement de l'impôt sur le revenu ni, s'agissant des plus-values mobilières, pour l'appréciation du seuil de cession. Toutefois, à l'instar de ce qui est prévu pour la mise en fiducie par un constituant personne morale soumise à l'impôt sur les sociétés, le sursis d'imposition ne s'appliquera que sous certaines conditions.

Le résultat de la fiducie sera déterminé au niveau du patrimoine fiduciaire lui-même. En revanche, la fiducie ne sera pas en elle-même redevable de l'impôt dû sur son résultat, celui-ci étant imposé au nom du constituant ou du titulaire de la créance, à proportion de la valeur réelle des biens ou droits mis en fiducie, valeur appréciée à la date du transfert en fiducie. Les règles d'assiette et d'imposition seront celles prévues pour les sociétés de personnes.

En cas de cession de la créance au titre de la fiducie, seul le cédant sera imposé sur le résultat de cessation de la fiducie, à proportion de ses droits dans la fiducie. Les mêmes règles s'appliquent lorsque la fiducie prend fin et qu'elle n'emporte pas transfert des biens ou droits dans le patrimoine des constituants ou titulaires de créances en neutralité fiscale. Toutefois, dans cette situation, c'est l'ensemble des constituants ou titulaires de créances qui sont imposés sur le résultat de cessation de la fiducie.

Un régime de neutralité fiscale est par ailleurs institué en cas de retour des biens ou droits dans le patrimoine du titulaire de la créance au titre

de la fiducie. Ce transfert est traité comme une opération intercalaire lorsque certaines conditions sont respectées, à savoir d'une part, lorsqu'il est mis fin du contrat de fiducie sans liquidation, d'autre part lorsque le titulaire de la créance s'est engagé à calculer les plus ou moins-values ou gain ou pertes réalisés lors de la cession ultérieure des biens ou droits reçus de la fiducie.

- Les mesures liées à l'extension de la qualité de fiduciaire aux avocats

Les articles 8 et 9 de l'ordonnance complètent les mesures déjà prises dans le cadre de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie tendant à étendre la qualité de fiduciaire aux avocats.

D'une part, ils prévoient que **les éléments du patrimoine fiduciaire de l'avocat fiduciaire ne transiteront pas par la caisse autonome de règlement pécuniaire des avocats (CARPA)**, dès lors que la fiducie opère un transfert patrimonial alors que les règles de fonctionnement de la CARPA sont fondées sur la notion de mandat.

D'autre part, ils précisent les conditions d'application de la règle du **secret professionnel** à l'avocat dans l'exercice de sa fonction de fiduciaire.

Ainsi, la réglementation spécifique à l'activité fiduciaire primera sur la règle du secret professionnel de l'avocat, à compter de la conclusion du contrat de fiducie, afin que l'avocat fiduciaire soit soumis aux mêmes obligations déclaratives et contrôles sur pièces et sur place que les autres fiduciaires. Cette mesure permettra également de garantir l'avocat contre toute sanction disciplinaire du fait de l'accomplissement des obligations déclaratives liées à l'exercice de cette activité. Néanmoins, les correspondances non officielles adressées par un avocat ignorant la qualité de fiduciaire de son correspondant seront exclues de cette dérogation au secret professionnel.

L'ordonnance comporte, en outre, à l'article 11, des dispositions modifiant l'ordonnance précitée du 18 décembre 2008 portant réforme du droit des entreprises en difficulté, afin d'apporter certaines corrections d'erreurs matérielles. Si la présence de cette mesure au sein d'une ordonnance sur la fiducie peut paraître étonnante, elle est rendue possible par le fait que le délai d'habilitation prévu par l'article 74 de la loi de modernisation de l'économie n'était pas expiré au jour où la présente ordonnance a été prise, le Gouvernement demeurant ainsi autorisé à procéder à ces ajustements.

Votre commission approuvant les mesures prises par le pouvoir réglementaire afin de compléter les dispositions prévues par la loi de modernisation de l'économie concernant le régime de la fiducie, elle a adopté la proposition du rapporteur **de ratifier la présente ordonnance, en y apportant toutefois deux modifications** (IX du présent article) :

- d'une part, une **généralisation de l'encadrement des conditions d'octroi d'une fiducie-sûreté**, cet encadrement devant s'appliquer, selon

vosre commission, tant aux constituants personnes physiques qu'aux constituants personnes morales, dans un souci de sécurité juridique.

Si l'habilitation donnée au Gouvernement par la loi de modernisation de l'économie, limitée à l'extension de la fiducie aux personnes physiques, explique que l'ordonnance ne traite que de la fiducie-sûreté constituée par des personnes physiques, il convient en effet d'éviter qu'une lecture *a contrario* de ses dispositions vienne interdire les fiducies sûretés aux personnes morales. Au surplus, la plupart des dispositions prévues par l'ordonnance visent notamment à éviter un enrichissement indu du créancier et sont protectrices du débiteur, qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une personne morale.

Néanmoins, sensible au fait que la fiducie-sûreté devrait pouvoir constituer un instrument très utile pour le financement des entreprises, votre commission a souhaité introduire davantage de souplesse pour la constitution, par des personnes morales, de fiducies-sûretés rechargeables. En conséquence, elle a adopté la proposition du rapporteur de limiter aux seuls constituants personnes physiques la règle selon laquelle la garantie dans le cadre du rechargement de la fiducie ne peut être consentie pour un montant supérieur à la valeur du bien au jour de cette recharge ;

- d'autre part, le **maintien de la fiducie-sûreté, nonobstant le décès du constituant personne physique**. La loi de modernisation de l'économie a en effet prévu que le décès du constituant entraînait de plein droit la fin du contrat de fiducie. Or, dans son utilisation à titre de sûreté, la fiducie ne présente un intérêt et une réelle efficacité que si le créancier peut continuer à en bénéficier tant que sa dette n'a pas été payée. Afin de renforcer les effets de cette sûreté, il convient donc de prévoir que le contrat ne s'éteint pas par le décès du constituant.

Il en résulte qu'au décès du constituant, le contrat reviendra à la succession en application du droit commun¹ et en l'absence de toute disposition spécifique en matière de fiducie, la succession devenant alors le constituant. Si les dispositions contractuelles le lui permettent, la succession pourra décider de rembourser la dette, ce qui conduira à ce que le bien mis en fiducie retourne à la succession et fasse l'objet d'un partage. En revanche si l'exécution du contrat de fiducie se poursuit, la succession pourra demeurer constituant, à moins qu'il ne soit procédé au partage, le contrat de fiducie étant alors attribué à l'un des héritiers qui prendra alors la qualité de constituant.

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a souhaité, pour des motifs de lisibilité, transférer le texte de l'article 55 *bis* **ainsi rédigé** dans un article additionnel 66 *bis* situé *in fine* de la proposition de loi.

En conséquence, elle a **supprimé** l'article 55 *bis*.

¹ Article 724 du code civil.

CHAPITRE IV CLARIFICATION DE DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE PROCÉDURE PÉNALE

Article 56

(art. L. 262-46, art. L. 321-4, art. L. 322-8 du code de l'action sociale et des familles ; art. L. 310-26 du code des assurances ; art. L. 150-7, art. L. 150-8 du code de l'aviation civile ; art. L. 122-2 du code de commerce ; art. L. 152-11, art. L. 311-13, art. L. 351-13, art. 353-10 du code de la construction et de l'habitation ; art. 71, art. 149 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure ; art. 413 bis du code des douanes ; art. 1783 A, art. 1810 du code général des impôts ; art. 11 du code des instruments monétaires et des médailles ; art. 254, art. 255 du code minier ; art. L. 39-5 et L. 74 du code des postes et des communications électroniques ; L. 335-9, art. L. 615-2, art. L. 623-34 du code de la propriété intellectuelle ; art. L. 524-6, art. L. 554-2 du code de la sécurité sociale ; art. 11 du décret-loi du 9 janvier 1852 ; art. 4 de la loi du 2 juin 1891 ; art. 23 de la loi n° 47-520 du 21 mars 1947 ; art. 7 de la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 ; art. 6 de la loi n° 83-1119 du 23 décembre 1983 ; art. 6 de la loi n° 85-706 du 12 juillet 1985 ; art. 20 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat)

Clarification des règles relatives à la récidive

Le présent article, qui figurait dans le texte de la proposition de loi initiale, a pour but de supprimer une série de dispositions redondantes ou inconstitutionnelles en matière de récidive légale.

La récidive est le fait, pour une personne ayant déjà fait l'objet d'une condamnation définitive pour une infraction, de commettre une nouvelle infraction de même nature, dans les conditions définies aux articles 132-8, 132-9 et 132-10 du code pénal.

A l'heure actuelle, **le régime de sanction de la récidive légale est celui du doublement du quantum des peines encourues**, assorti d'un régime d'application des peines plus rigoureux. Néanmoins, dans la limite du plafond défini par la loi, le juge détermine librement les peines applicables à l'infraction.

La récidive constitue une circonstance aggravante générale : elle n'a pas besoin d'être prévue expressément par le législateur pour s'appliquer à une infraction.

L'article 56 de la proposition de loi prévoit ainsi de **supprimer de notre législation les références inutilement redondantes à la règle générale de doublement des peines d'emprisonnement et d'amende encourues**, dans un objectif de clarification et d'allègement du droit.

Sont ainsi modifiées ou supprimées des dispositions se contentant de préciser qu'en cas de récidive, les peines prévues peuvent être portées au

double, contenues dans douze codes¹, ainsi que dans plusieurs autres textes législatifs².

En outre, l'article 56 de la proposition de loi **supprime ou modifie quatre dispositions** contenues dans le code de l'aviation civile (art. L. 150-7 et L. 150-8), dans le code général des impôts (art. 1810) et dans le code des postes et des communications électroniques (art. L. 74) **prévoyant qu'en cas de récidive, le juge est tenu de prononcer le maximum des peines encourues.**

De telles dispositions ne sont en effet **pas conformes à la jurisprudence du Conseil constitutionnel relative à l'individualisation des peines**. Ce principe, qui découle de l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, interdit tout caractère automatique du prononcé des peines : le juge, lorsqu'il prononce une peine et ce, même en cas de récidive, doit en tout état de cause pouvoir tenir compte des circonstances propres à l'espèce³. Ce principe d'individualisation des peines n'a pas été remis en cause par l'adoption de la loi n° 2007-1198 du 10 août 2007 renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs, qui a instauré des « peines plancher » en cas de récidive. En effet, comme l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2007-554 DC du 9 août 2007, le juge conserve quelles que soient les circonstances de l'espèce la capacité de prononcer une peine inférieure au « plancher » prévu « *en considération des circonstances de l'infraction, de la personnalité de son auteur ou des garanties d'insertion ou de réinsertion présentées par celui-ci* » ou, en cas de nouvelle récidive, « *des garanties exceptionnelles d'insertion ou de réinsertion* » (articles 132-18-1 et 132-19-1 du code pénal).

A l'invitation de son rapporteur, votre commission a adopté l'article **56 sans modification.**

¹ Code de l'action sociale et des familles, code des assurances, code de commerce, code de la construction et de l'habitation, code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, code des douanes, code général des impôts, code des instruments monétaires et des médailles, code minier, code des postes et des communications électroniques, code de la propriété intellectuelle et code de la sécurité sociale.

² Le décret-loi du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime, la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux, la loi n° 47-520 du 21 mars 1947 relative à diverses dispositions d'ordre financier, la loi n° 49-956 du 16 juillet 1949 sur les publications destinées à la jeunesse, la loi n° 83-1119 du 23 décembre 1983 relative aux mesures pouvant être prises en cas d'atteinte aux intérêts maritimes et commerciaux de la France, la loi n° 85-706 du 12 juillet 1985 relative à la publicité en faveur des armes à feu et de leurs munitions et la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat.

³ Voir notamment la décision du Conseil constitutionnel n° 99-410 DC du 15 mars 1999 « loi organique relative à la Nouvelle-Calédonie ».

Article 57

(art. L. 514-2 du code des assurances ; art. L. 152-4 du code de la construction et de l'habitation ; art. L. 216-8 du code de l'environnement ; art. 1741, 1772, 1774 et 1813 du code général des impôts ; art. L. 1271-5, L. 2326-1, L. 3351-6, L. 3819-2 du code de la santé publique ; art. L. 244-12 du code de la sécurité sociale ; art. L. 312-14 du code du sport ; art. L. 480-4-1 du code de l'urbanisme ; art. 2 de la loi du 3 avril 1942 ; art. 24 et 32 de la loi n° 68-1181 du 30 décembre 1968)

Suppression de dispositions dérogatoires en matière de récidive

L'article 57 de la proposition de loi, issu d'un amendement adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de son président Jean-Luc Warsmann, complète le dispositif prévu à l'article 56 **en modifiant dix-huit dispositions dérogeant à la règle générale de doublement du quantum de peines encourues afin de les aligner sur le droit commun.**

Les modifications prévues par l'article 57 sont retracées dans un tableau reproduit en annexe.

Votre commission est favorable au principe d'alignement de l'ensemble de notre législation pénale sur la règle générale du doublement de quantum des peines en cas de récidive.

Néanmoins, elle relève que, parmi les dispositions figurant dans cet article 57, **certaines d'entre elles procèdent également à une augmentation du quantum de peine initialement prévu dans dix catégories d'infractions¹.**

Votre rapporteur estime que cette aggravation pénale – qui n'est pas réellement justifiée par une progression de la délinquance dans ces domaines – dépasse en tout état de cause le champ d'une loi de simplification du droit.

Par conséquent, sur sa proposition, votre commission a adopté un **amendement** tendant à revenir, dans les dix cas visés, aux peines actuellement prévues. L'amendement procède également à la correction d'une erreur matérielle.

Les modifications proposées sont reproduites en annexe.

Votre commission a adopté l'article 57 **ainsi modifié.**

¹ Dans le détail, il s'agit des peines prévues aux articles L. 514-2 du code des assurances, L. 216-8 du code de l'environnement, 1772 à 1774 du code général des impôts, 1813 du code général des impôts, L. 2326-1 du code de la santé publique, L. 3351-6 du code de la santé publique, L. 3819-2 du code de la santé publique, à l'article 2 de la loi du 3 avril 1942 prohibant la conclusion de pactes sur le règlement des indemnités dues aux victimes d'accidents et aux articles 24 et art. 32 de la loi du 30 décembre 1968 relative à l'exploration du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources naturelles.

Articles 58 et 59

(art. 213-3, 215-3, 221-5-2, 221-7, 222-6-1, 222-16-1, 222-18-2, 222-21, 222-33-1, 222-42, 223-2, 223-7-1, 223-9, 223-15-1, 223-15-4, 225-4, 225-4-6, 225-12, 225-12-4, 225-16, 225-16-3, 225-18-1, 226-7, 226-12, 226-24, 226-30, 227-4-1, 227-14, 227-17-2, 227-28-1, 311-16, 312-15, 313-9, 314-12, 314-13, 321-12, 322-17, 323-6, 324-9, 414-7, 422-5, 431-20, 433-25, 436-5, 441-12, 442-14, 443-8, 444-9, 445-4, 450-4, 511-28, 717-3 et 727-3 du code pénal ; art. 60-1 et 60-2 du code de procédure pénale ; art. L. 227-8, art. L 473-4 du code de l'action sociale ; art. L. 324-1, art. L. 741-3 du code de l'aviation civile ; art. L. 310-27 et 310-28 du code des assurances ; art. L. 310-6, art. L. 321-15 et L. 654-7 du code de commerce ; art L 121-72, art. L. 213-6, art. L. 218-7 du code de la consommation ; art. L. 152-12, art. L. 511-6, art. L. 521-4, art. L. 642-28 du code de la construction et de l'habitation ; art. L. 2339-2, art. L. 2339-3, art. L. 2342-78, art. L. 2343-11 du code de la défense ; art. 209 du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure ; art. L. 459 du code des douanes ; art. L. 622-8, art. L. 623-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ; art. L. 216-12, art. L. 218-24, art. L. 218-57, art. L. 218-70, art. L. 218-80, art. L. 226-10, art. L. 331-27, art. L. 332-25-1, art. L. 428-7-1, art. L. 437-23, art. L. 514-18, art. L. 521-21, art. L. 522-16, art. L. 541-47, art. L. 713-5 du code de l'environnement ; art. L. 2223-36 du code général des collectivités territoriales ; art. L. 333-4 du code de justice militaire ; art. 143 du code minier ; art. L. 163-10-1, art. L. 351-1, art. L. 353-4, art. L. 465-3, art. L. 571-1, art. L. 573-7, art. L. 573-11 du code monétaire et financier ; art. L. 114-55, art. L. 213-5, art. L. 510-12 du code de la mutualité ; art. L. 442-5 du code du patrimoine ; art. L. 19, art. L. 39-2, art. L. 39-10, art. L. 65, art. L. 97-3 du code des postes et des communications électroniques ; art. L. 335-8, art. L. 343-6, art. L. 521-12, art. L. 615-14-3, art. L. 623-32-2, art. L. 716-11-2 du code de la propriété intellectuelle ; art. L. 216-6, art. L. 317-8, art. L. 321-4, art. L. 413-5 du code de la route ; art. L. 215-10, art. L. 215-11, art. L. 215-13, art. L. 228.8, art. L. 237-1, art. L. 237-2, art. L 237-3, art. L. 251-20, art. L. 251-21, art. L. 253-17, art. L. 257-12, art. L. 671-10 du code rural ; art. L. 1115-2, art. L. 1126-4, art. L. 1133-9, art L. 1133-10, art. L. 1142-26, art. L. 1274-2, art. L. 1324-3, art. L. 1337-4, art. L. 1337-7, art. L. 1337-9, art. L. 2164-2, art. L. 3512-3, art. L. 4161-6, art. L. 4162-1, art. L. 4163-2, art. L. 4223-1, art. L. 4223-2, art. L. 4243-1, art. L. 4243-2, art. L. 4314-4, art. L. 4314-5, art. L. 4323-4, art. L. 4323-5, art. L. 4334-1, art. L. 4334-2, art. L. 4344-4, art. L. 4344-5, art. L. 4353-1, L. 4353-2, art. L. 4263-2, art. L. 4363-3, art. L. 4372-1, art. L. 4372-2, art L. 5426-1, art. L. 5431-4, art. L. 5435-1, art. L. 5441-12, art. L. 5442-8, art. L. 5451-3, art. L. 6222-1, art. L. 6222-2, art. L. 6324-2 du code de la santé publique ; art. L. 243-12-2, art. L. 951-11 du code de la sécurité sociale ; art. L. 232-28, art. L. 332-30 du code du sport ; art. L. 412-2 du code du tourisme ; art. 90-1 du code du travail maritime)

**Clarification des règles relatives à la responsabilité pénale
des personnes morales**

Les articles 58 et 59, qui figuraient dans le texte de la proposition de loi initiale, procèdent à la suppression ou à la modification des dispositions spéciales relatives à la responsabilité pénale des personnes morales.

La responsabilité pénale des personnes morales a été introduite en droit français par le nouveau code pénal entré en vigueur le 1^{er} mars 1994. Elle a été largement étendue par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

Ainsi, l'article 121-2 du code pénal dispose que les personnes morales, à l'exception de l'Etat, sont responsables pénalement des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants.

La rédaction de l'actuel article 121-2 procède de l'article 54 de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, adopté à la suite d'un amendement déposé lors de la discussion du texte en première lecture au Sénat par notre collègue Pierre Fauchon. Auparavant, la rédaction de l'article 121-2 du Code pénal précisait que les personnes morales n'étaient responsables pénalement des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants, *que dans les cas prévus par la loi ou le règlement* : une loi particulière (ou un règlement) était nécessaire pour que la responsabilité des personnes morales soit reconnue dans tel ou tel domaine du droit pénal. **L'article 54 de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, en supprimant cette référence aux « cas prévus par la loi ou le règlement », a posé le principe général de la responsabilité pénale des personnes morales.**

Toutefois, comme l'avait fait remarquer notre collègue Jean-Jacques Hyest lors de la discussion du texte¹, cette généralisation impliquait **un effort de codification extrêmement important**, afin de supprimer de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires toutes les dispositions spéciales relatives à la responsabilité pénale des personnes morales et de renvoyer de façon systématique aux peines prévues par les articles 131-37 et suivants du code pénal.

C'est à cette tâche de codification et de mise en cohérence avec la réforme adoptée en 2004 que répondent les articles 58 et 59 de la proposition de loi. L'ensemble des dispositions prévoyant de façon spéciale la responsabilité pénale des personnes morales sont modifiées afin de renvoyer aux dispositions générales fixées par les articles 121-2 et 131-7 et suivants du code pénal.

L'article 58 de la proposition de loi procède ainsi à cinquante trois modifications du code pénal et à deux modifications du code de procédure pénale.

De façon similaire, l'article 59 de la proposition de loi réécrit les dispositions relatives à la responsabilité pénale des personnes morales figurant dans vingt-six codes.

¹ Voir le compte-rendu intégral des débats de la séance du 7 octobre 2003.

Votre commission ne peut être que favorable à cet effort de clarification et de mise en cohérence de notre législation pénale avec l'importante réforme relative à la responsabilité pénale des personnes morales adoptée en mars 2004.

A l'invitation de votre rapporteur, elle a adopté l'article 58 **sans modification** et l'article 59 **modifié** afin de prendre en compte deux dispositions de coordination.

Article 60

(art. 62, 103 et 706-57 du code de procédure pénale)

Possibilité, pour les personnes appelées à témoigner dans une procédure pénale en raison de leur activité professionnelle, de consigner leur adresse professionnelle

Cet article, issu d'un amendement déposé à l'Assemblée nationale par M. Dominique Raimbourg et repris par le rapporteur de la commission des lois M. Etienne Blanc, a pour objet de permettre aux personnes appelées à témoigner dans une procédure pénale du fait de leur profession, de ne faire consigner dans les procès-verbaux que leur seule adresse professionnelle.

Dans le cadre des enquêtes relatives aux crimes et aux délits flagrants, l'officier de police judiciaire peut, en application de l'article 62 du code de procédure pénale, appeler et entendre toute personne susceptible de fournir des renseignements sur les faits ou sur les objets et documents saisis. Les personnes convoquées sont tenues de comparaître. Si elles refusent de satisfaire à cette obligation, elles peuvent y être contraintes par le procureur de la République qui agit à cet effet par voie de réquisitions. L'officier de police judiciaire dresse un procès-verbal de leurs déclarations.

De même, le juge d'instruction, en vertu des articles 101 et suivants du code de procédure pénale, peut faire citer devant lui toutes les personnes dont la déposition lui paraît utile. Les témoins sont entendus, soit séparément et hors la présence des parties, soit lors de confrontations réalisées entre eux ou avec l'une ou l'autre des parties, par le juge d'instruction, assisté de son greffier. Il est dressé procès-verbal de leurs déclarations.

L'article 60 de la proposition de loi vise à compléter ces dispositions **en permettant aux personnes appelées à témoigner en raison de leur fonction ou de leur activité professionnelle de ne faire consigner dans les procès-verbaux que leur seule adresse professionnelle**, afin de limiter les pressions et éventuelles menaces de représailles qui pourraient s'exercer sur elles.

Le dispositif proposé doit être rapproché des dispositions de l'article 706-57 du code de procédure pénale, qui prévoit que « *les personnes à l'encontre desquelles il n'existe aucune raison plausible de soupçonner qu'elles ont commis ou tenté de commettre une infraction et qui sont susceptibles d'apporter des éléments de preuve intéressant la procédure peuvent, sur autorisation du procureur de la République ou du juge*

d'instruction, déclarer comme domicile l'adresse du commissariat ou de la brigade de gendarmerie ».

La mesure proposée apparaît **de nature à protéger les personnes entendues du fait de leur activité professionnelle dans le cadre d'une enquête** des pressions de toutes sortes dont elles pourraient être les victimes. A cet égard, le rapport de l'Assemblée nationale indique qu'il s'agit de protéger avant tout les agents publics entendus ou convoqués en qualité de témoin. Toutefois, le champ de la mesure proposée va au-delà des seuls agents publics pour concerner l'ensemble des personnes convoquées en qualité de témoin du fait de leur fonction ou de leur activité professionnelle.

Votre commission est bien entendu favorable à cette disposition. Elle estime néanmoins, dans un objectif de clarté et de cohérence de notre droit, qu'il est **préférable d'insérer les dispositions de cet article 60 au sein du titre vingt-et-unième du livre quatrième du code de procédure pénale, qui est consacré à la protection des témoins**. Les dispositions prévues par l'article 60 de la proposition de loi s'inséreraient ainsi dans l'article 706-57 précité du code de procédure pénale, ce qui permettrait par ailleurs de **subordonner à l'autorisation d'un magistrat** la faculté ouverte aux témoins entendus du fait de leur activité professionnelle de fournir leur adresse professionnelle et de **conserver l'adresse personnelle du témoin dans un registre détenu par les enquêteurs**, indispensable dans le cas où le témoin changerait de profession ou d'adresse de lieu d'exercice de celle-ci.

A l'invitation de votre rapporteur, votre commission a adopté l'article 60 de la proposition de loi **ainsi modifié**.

Article 61

(art. 74 du code de procédure pénale)

Clarification des pouvoirs des enquêteurs dans le cadre des enquêtes en recherche des causes de la mort ou de blessures graves d'origine inconnue ou suspecte

Cet article, qui figurait dans le texte de la proposition de loi initiale, a pour but de clarifier et renforcer les pouvoirs octroyés aux enquêteurs dans le cadre des enquêtes en recherche des causes d'un décès ou de blessures graves d'origine inconnue ou suspecte.

En l'état actuel de l'article 74 du code de procédure pénale, en cas de découverte d'un cadavre, qu'il s'agisse ou non d'une mort violente, mais si la cause en est inconnue ou suspecte, l'officier de police judiciaire qui en est avisé informe immédiatement le procureur de la République, se transporte sans délai sur les lieux et procède aux premières constatations. Le procureur de la République se rend sur place s'il le juge nécessaire et se fait assister de personnes capables d'apprécier la nature des circonstances du décès. Le procureur peut aussi requérir information pour recherche des causes de la mort.

L'ensemble de ces dispositions est également applicable en cas de découverte d'une personne grièvement blessée lorsque la cause de ses blessures est inconnue ou suspecte.

Ainsi, en l'état actuel des textes, l'article 74 du code de procédure pénale définit **un cadre juridique insuffisamment précis** quant aux investigations que les enquêteurs sont autorisés à effectuer : aucun acte coercitif n'est expressément permis, et seul un nombre très limité de diligences est prévu (transport sur les lieux, examen du corps, des blessures et de l'environnement, et réquisitions à personne qualifiée).

Le dispositif proposé par l'article 61 de la proposition de loi a pour objectif de **clarifier les conditions d'exercice des missions de police judiciaire dévolues aux enquêteurs dans le cadre de l'article 74 du code de procédure pénale**, en dressant une liste précise des actes d'investigations autorisés. Il prévoit ainsi que **les enquêteurs pourront désormais**, en plus des investigations déjà autorisées, **procéder, sur instructions du procureur de la République, aux actes prévus aux articles 56 à 62 du code de procédure pénale en cas d'enquête de flagrance**, afin de rechercher les causes de la mort : perquisitions, saisies, réquisitions à toute personne, établissement ou organisme privé ou public, et administration publique, empêchement de toute personne de s'éloigner du lieu de l'infraction jusqu'à la clôture des opérations, auditions de témoins, le cas échéant par la voie de la comparution forcée. Ils pourront en outre être assistés d'agents de police judiciaire.

En revanche, l'officier de police judiciaire ne disposera pas de la possibilité de placer une personne en garde à vue, et le procureur de la République ne pourra pas délivrer de mandat de recherche.

Cette clarification des pouvoirs des enquêteurs en cas de décès ou de blessures graves d'origine suspecte permettra au procureur de la République de ne pas avoir à ouvrir une information pour recherche des causes de la mort, ou de ne pas basculer « artificiellement » dans un cadre d'enquête en flagrance ou en préliminaire, aux seules fins de pouvoir faire réaliser un acte d'enquête qui n'est pas autorisé à l'heure actuelle par l'article 74 du code de procédure pénale (par exemple, une perquisition).

En tout état de cause, ces dispositions **consacrent ce qui a été, au fil du temps, autorisé par la jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation** relative à l'application de l'article 74 du code de procédure pénale.

En outre, le dispositif proposé aura pour effet de **rapprocher la rédaction de l'article 74 de celle de l'article 74-1 du code de procédure pénale**, qui est relatif aux disparitions d'un mineur ou d'un majeur protégé ainsi qu'aux disparitions d'un majeur présentant un caractère inquiétant ou suspect. Dans ce cas en effet, l'article 74-1 du code de procédure pénale précise expressément que les officiers de police judiciaire, assistés le cas échéant des agents de police judiciaire, peuvent, sur instructions du procureur

de la République, procéder aux actes prévus par les articles 56 à 62, aux fins de découvrir la personne disparue.

Les avocats entendus dans le cadre de l'examen de ce texte par votre rapporteur se sont inquiétés des possibilités de recours accru aux perquisitions dans les cabinets d'avocats permises par cet article 61 et ont exprimé la crainte que le dispositif proposé n'ouvre la voie, à terme, au recours à de telles perquisitions hors du contrôle du juge.

Toutefois, l'article 61 de la proposition de loi ne modifie en rien les dispositions de l'article 56-1 du code de procédure pénale, qui prévoit toujours que les perquisitions dans le cabinet d'un avocat ou à son domicile ne peuvent être effectuées que par un magistrat et en présence du bâtonnier ou de son délégué, à la suite d'une décision écrite et motivée prise par ce magistrat, qui indique la nature de l'infraction ou des infractions sur lesquelles portent les investigations, les raisons justifiant la perquisition et l'objet de celle-ci.

En outre, la rédaction proposée garantit que les officiers de police judiciaire ne peuvent procéder aux actes prévus aux articles 56 à 62 du code de procédure pénale afin de rechercher les causes inconnues d'un décès suspect ou de blessures graves que **sur instructions du procureur de la République** : l'intervention de l'autorité judiciaire n'est donc aucunement remise en cause.

Votre commission, favorable à ces dispositions de clarification, a, sur la proposition de son rapporteur, adopté l'article 61 **sans modification**.

Article 62

(art. 16-1 et 16-3 du code de procédure pénale)

Contentieux relatif aux habilitations délivrées par le procureur général aux officiers de police judiciaire

L'article 62, qui figurait dans le texte de la proposition de loi initiale, clarifie le contentieux relatif aux habilitations à la qualité d'officier de police judiciaire délivrées par le procureur général.

L'article 16 du code de procédure pénale dispose en effet qu'à l'exception des maires et de leurs adjoints, **les officiers de police judiciaire¹ ne peuvent se prévaloir de cette qualité** que s'ils sont affectés à un emploi comportant cet exercice **et en vertu d'une décision du procureur général près la cour d'appel les y habilitant personnellement**.

Les décisions d'habilitation peuvent être contestées dans le cadre déterminé par les articles 16-1, 16-2 et 16-3 du code de procédure pénale :

1) En cas de suspension ou de retrait de l'habilitation, l'officier de police judiciaire qui souhaite contester cette décision doit au préalable former un recours gracieux auprès du procureur général (article 16-1 du code de

¹ *Officiers et gradés de gendarmerie, inspecteurs généraux, sous-directeurs de police active, contrôleurs généraux, commissaires de police, officiers de police, etc.*

procédure pénale). Ce dernier statue dans le délai d'un mois. A défaut, son silence vaut rejet.

2) En cas de rejet explicite ou implicite de ce recours gracieux, l'officier de police judiciaire dispose alors de la possibilité de former un recours devant une commission composée de trois magistrats du siège de la Cour de cassation. Les fonctions du ministère public sont remplies par le parquet général près la Cour de cassation. Cette commission statue par une décision non motivée (article 16-3 du code de procédure pénale).

La réforme proposée par l'article 62 de la proposition de loi a pour objet de simplifier et de renforcer l'exercice de leurs droits par les officiers de police judiciaire.

Tout d'abord, le 1° ouvre aux officiers de police judiciaire **la possibilité de contester les décisions de refus d'habilitation** les concernant. A l'heure actuelle, l'article 16-1 du code de procédure pénale ne vise que les décisions de suspension et celles de retrait d'habilitation. La réforme proposée remédie à cette lacune en ouvrant à tout officier de police judiciaire ayant fait l'objet d'un refus d'habilitation la faculté de contester cette décision par voie gracieuse puis contentieuse.

Par ailleurs, aux termes du 2° de l'article 62 de la proposition de loi, **les décisions rendues par la commission composée de trois magistrats du siège de la Cour de cassation devront désormais être motivées**, ce qui permettra aux officiers de police judiciaire ayant fait l'objet d'un refus, d'une suspension ou d'un retrait de leur habilitation de connaître les motifs de cette décision. Dans les faits toutefois, cette réforme ne fera qu'entériner une pratique mise en œuvre depuis un certain temps par les magistrats de cette commission.

Interrogée par le ministère de la Justice, la Cour de cassation s'est déclarée favorable à ces deux réformes.

A l'invitation de son rapporteur, votre commission des lois a adopté l'article 62 **sans modification**.

Article 63

(art. 495, 495-5-1 [nouveau], 495-5-2 [nouveau], 495-9, 495-11 et art. 495-15-1 [nouveau] du code de procédure pénale)

Réforme des procédures d'ordonnance pénale et de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité

L'article 63 de la proposition de loi, issu d'un amendement adopté par la commission des lois de l'Assemblée nationale à l'initiative de son rapporteur, a pour objet de réformer les procédures de l'ordonnance pénale et de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC).

➤ *Réforme de l'ordonnance pénale*

Inspirée du droit allemand, l'ordonnance pénale a été introduite en droit français par la loi n° 72-5 du 3 janvier 1972. Elle constitue aujourd'hui, avec la composition pénale, la comparution immédiate et la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, l'une des principales procédures accélérées de jugement en matière pénale.

D'abord limité à certaines contraventions, **son champ d'application**, précisé à l'article 495 du code de procédure pénale, **a été progressivement élargi à un certain nombre de délits** à partir de l'adoption de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice :

- Ont tout d'abord été concernés les délits prévus par le code de la route (article 42 de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002 d'orientation et de programmation pour la justice).

- La loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice à l'évolution de la criminalité, dans son article 135, a prévu que l'ordonnance pénale pourrait également concerner les contraventions connexes aux délits prévus par le code de la route ainsi que les délits en matière de réglementations relatives aux transports terrestres.

- La loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises (article 54) a étendu son champ d'application aux délits prévus au titre IV du livre IV du code de commerce pour lesquels une peine d'emprisonnement n'est pas encourue (ce qui concerne notamment les pratiques restrictives de concurrence et autres pratiques commerciales prohibées).

- Enfin, les articles 51 et 20 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance ont ajouté à cette liste les délits d'usage de produits stupéfiants ainsi que les délits prévus par l'article L. 126-3 du code de la construction et de l'habitation (fait d'occuper en réunion les espaces communs ou les toits des immeubles collectifs d'habitation en entravant l'accès ou la libre circulation des personnes ou en empêchant le bon fonctionnement des dispositifs de sécurité et de sûreté).

La procédure applicable à l'ordonnance pénale est **une procédure écrite et non contradictoire** : aux termes de l'article 495-1 du code de procédure pénale, le ministère public qui choisit de recourir à cette procédure communique au président le dossier de la poursuite et ses réquisitions. Le président statue alors sans débat préalable par **une ordonnance pénale, laquelle ne peut que, soit condamner le mis en cause à une amende ainsi que, le cas échéant, à une peine ou plusieurs peines complémentaires, soit prononcer sa relaxe.**

Aucun entretien avec l'auteur des faits n'est donc prévu lorsque le procureur de la République propose la peine : **à la différence de la composition pénale, la décision du parquet s'impose sans que son accord**

ou la reconnaissance des faits qui lui sont reprochés ne soit requis. Le prévenu n'est pas davantage entendu par le juge du siège qui « statue sans débat préalable » (article 495-1 du code de procédure pénale). Toutefois, depuis l'adoption de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, l'ordonnance peut être portée à la connaissance du prévenu par le procureur de la République, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une personne habilitée.

Du fait du caractère écrit et non contradictoire de cette procédure, le ministère public ne peut y recourir **que lorsque les faits reprochés au prévenu ont été établis par l'enquête de police judiciaire** et que les renseignements concernant la personnalité de ce dernier (et notamment ses charges et ses ressources) sont suffisants pour permettre la détermination de la peine.

En outre, la procédure de l'ordonnance pénale n'est pas applicable :

- si le prévenu était âgé de moins de dix-huit ans au jour de l'infraction ;
- si la victime a formulé, au cours de l'enquête, une demande de dommages et intérêts ou de restitution, ou a fait directement citer le prévenu avant qu'ait été rendue l'ordonnance ;
- ou encore si le délit prévu par le code de la route a été commis en même temps qu'une contravention ou qu'un délit d'homicide involontaire ou d'atteinte involontaire à l'intégrité de la personne.

En tout état de cause, dans tous les autres cas, le président du tribunal conserve la faculté de renvoyer le dossier au ministère public s'il estime qu'un débat contradictoire serait utile ou qu'une peine d'emprisonnement devrait être prononcée.

Dans un rapport d'information établi au nom de la commission des lois du Sénat, daté du 12 octobre 2005 et intitulé « *Juger vite, juger mieux ? Les procédures rapides de traitements des affaires pénales, état des lieux* », nos collègues Laurent Béteille et François Zocchetto constataient que « **la procédure de l'ordonnance pénale [semblait] avoir pleinement investi le paysage judiciaire car elle offre un moyen efficace de traiter les affaires les plus simples et de remédier à l'encombrement de l'audience correctionnelle** ». Ainsi, en 2004, près de 13% des affaires poursuivies avaient été orientées vers l'ordonnance pénale. En 2007, d'après les chiffres fournis par le ministère de la justice, sur 123.564 procédures d'ordonnances pénales engagées, 121.239 ont donné lieu à une condamnation par le tribunal correctionnel, soit un total de 98,11%, tandis que 2.079 ont fait l'objet d'un renvoi devant le procureur de la République et 246 ont fait l'objet d'une relaxe.

Pour la commission présidée par M. Serge Guinchard, « *ces extensions successives du domaine de l'ordonnance pénale démontrent le succès de cette procédure simple, rapide et peu coûteuse, particulièrement adaptée aux contentieux de masse* »¹.

La réforme proposée par l'article 63 de la proposition de loi porte à son terme la logique d'extension progressive du champ d'application de l'ordonnance pénale à l'œuvre depuis l'adoption de la loi n° 2002-1138 du 9 septembre 2002, **en prévoyant que, désormais, « tous les délits, à l'exception des délits de presse, des délits d'homicide involontaire, des délits politiques, des délits prévus par le code du travail et des délits dont la procédure de poursuite est prévue par une loi spéciale », peuvent faire l'objet d'une ordonnance pénale : en matière délictuelle et lorsque le ministère public ne requiert pas de peine d'emprisonnement, le recours à l'ordonnance pénale deviendrait la règle et le renvoi devant le tribunal correctionnel l'exception.**

Toutefois, la possibilité offerte au procureur de la République de recourir très largement à l'ordonnance pénale demeure encadrée par un certain nombre de dispositions.

- D'une part, cinq catégories de délits (délits de presse, délits d'homicide involontaire, délits politiques, délits prévus par le code du travail et délits dont la procédure est prévue par une loi spéciale) continueraient de relever exclusivement de la compétence du tribunal correctionnel.

- D'autre part, la procédure demeurerait inapplicable lorsque le prévenu est âgé de moins de dix-huit ans au jour de l'infraction ou lorsque la victime a fait directement citer le prévenu avant que l'ordonnance ait été rendue.

- Enfin, le prévenu continuerait de disposer d'un délai de 45 jours à compter de la notification de l'ordonnance pour former opposition devant le tribunal correctionnel : cette opposition permet que l'affaire fasse l'objet d'un débat contradictoire et public auquel le prévenu peut être assisté par un avocat. Néanmoins, s'il l'estime coupable des faits qui lui sont reprochés, le tribunal correctionnel peut alors prononcer une peine d'emprisonnement, laquelle n'aurait par définition pas été prévue par l'ordonnance.

L'article 63 de la proposition de loi aménage par ailleurs les conditions dans lesquelles une victime éventuelle peut faire valoir son droit à indemnisation dans le cadre de cette procédure simplifiée.

Jusqu'à présent, l'ordonnance pénale n'est pas applicable lorsque la victime a formulé, au cours de l'enquête, une demande de dommages et intérêts ou de restitution. En outre, les dispositions relatives à l'ordonnance pénale ne font pas échec aux droits de la partie lésée de citer l'auteur des faits

¹ Rapport précité, page 116.

devant le tribunal correctionnel. Toutefois, le tribunal ne statue alors que sur les intérêts civils si l'ordonnance pénale a acquis la force de chose jugée.

Le dispositif proposé prévoit deux cas de figure :

1) Dans le cas où la victime des faits aurait formulé, au cours de l'enquête de police, une demande de dommages et intérêts ou de restitution, **le juge du siège serait tenu de statuer sur cette demande dans l'ordonnance pénale**, conformément aux dispositions d'un nouvel article 495-5-1 du code de procédure pénale.

Cette règle ne s'appliquerait toutefois pas en cas de contestation sur la propriété des objets dont la restitution est demandée ou si le dossier ne comporte pas de motifs suffisants pour statuer : dans ces deux cas, le tribunal serait saisi.

Lorsqu'elle statue sur les intérêts civils, l'ordonnance pénale devrait être portée à la connaissance de la partie civile soit par lettre recommandée avec demande d'avis de réception, soit par le procureur de la République, directement ou par l'intermédiaire d'une personne habilitée. La partie civile serait informée du fait qu'elle dispose elle aussi d'un délai de quarante cinq jours à compter de cette notification pour former opposition à l'ordonnance. En cas d'opposition, le tribunal serait saisi.

2) Dans le cas où la victime n'aurait pu se constituer partie civile, le procureur de la République l'informerait de son droit de lui demander de citer l'auteur des faits à une audience du tribunal correctionnel et l'aviserait de la date de cette audience, afin de lui permettre de se constituer partie civile. Le tribunal statuerait alors sur les seuls intérêts civils, au vu du dossier versé au débat.

Votre commission est particulièrement réservée face à cette extension massive du champ de l'ordonnance pénale.

Certes, elle n'ignore pas que cette mesure a été préconisée, dans un souci d'allègement des audiences correctionnelles, par la commission sur la répartition des contentieux présidée par M. Serge Guinchard et dont le rapport a été remis à la garde des Sceaux le 30 juin 2008.

Néanmoins, elle considère qu'une telle extension du champ de l'ordonnance pénale soulève plusieurs interrogations. Elle souligne tout d'abord le fait qu'il s'agit d'une procédure écrite et non contradictoire, basée essentiellement sur les faits établis par l'enquête de police et au cours de laquelle **la personne n'est, à aucun moment, entendue par l'institution judiciaire**. Si l'ordonnance pénale a montré son utilité dans le traitement de contentieux extrêmement simples (tels que les infractions au code de la route)¹, elle n'est pas nécessairement adaptée pour des contentieux plus complexes.

¹ À l'heure actuelle, les taux de renvoi sont assez faibles (entre 1,5 % et 2 %), pour un nombre d'ordonnances pénales d'environ 120.000 par an.

Comme l'ont fait observer les magistrats entendus par votre rapporteur à l'occasion de l'examen de ce texte, **étendre le champ d'une procédure rapide et dépourvue de publicité apparaît contradictoire avec la volonté affichée par les pouvoirs publics de renforcer la transparence de l'institution judiciaire.**

En outre, la procédure de l'ordonnance pénale modifie l'équilibre entre le rôle du juge du siège, qui ne peut se prononcer que sur la base du dossier transmis, et celui du parquet, dont l'analyse se fonde nécessairement sur le travail parfois excessivement rapide des enquêteurs. Les magistrats entendus par votre rapporteur ont tenu à insister sur le fait que, en raison de la façon de travailler imposée aux magistrats du parquet, dans le cadre du traitement en temps réel des affaires pénales, **un recours systématisé à la procédure de l'ordonnance pénale pourrait affecter la qualité de la justice.**

Votre commission s'était déjà, à l'occasion de l'examen de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 relative à l'adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité (dite « loi Perben 2 »), opposée à une extension massive du domaine de l'ordonnance pénale.

En tout état de cause, il lui a semblé qu'**une question de cette nature dépassait de loin le champ d'un texte de simplification du droit.**

Pour l'ensemble de ces raisons, **votre commission, suivant l'avis de votre rapporteur, a supprimé les dispositions relatives à l'ordonnance pénale figurant dans l'article 63 de la proposition de loi.**

➤ *Réforme de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC)*

La procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) a constitué la principale innovation de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité précitée.

En application des articles 495-7 et suivants du code de procédure pénale, le procureur de la République peut proposer à une personne qui reconnaît avoir commis un délit puni à titre principal d'une peine d'amende ou d'une peine d'emprisonnement d'une durée inférieure ou égale à cinq ans d'exécuter une ou plusieurs des peines encourues. Si l'intéressé accepte, il est aussitôt présenté devant le président du tribunal de grande instance ou le juge délégué par lui, lequel entend la personne et son avocat, vérifie la réalité des faits et leur qualification juridique et décide, ou non, d'homologuer les peines proposées par le procureur de la République. Lorsque le procureur a proposé une peine d'emprisonnement, sa durée ne peut être supérieure à un an ni excéder la moitié de la peine d'emprisonnement encourue. La procédure n'est ni applicable aux mineurs, ni aux délits de presse, d'homicides involontaires, aux délits politiques ou aux délits dont la procédure de poursuite est prévue par une loi spéciale.

Le rapport d'information précité de votre commission des lois constatait, un an après l'adoption de cette nouvelle procédure, que « *la mise en œuvre de la CRPC [semblait] avoir démenti les appréhensions initiales qu'elle avait suscitées. Elle ouvre la perspective d'un traitement différent de l'infraction pénale, inscrit davantage dans une logique de dialogue et de compréhension de la sanction* ».

D'après les données fournies par le ministère de la justice, le nombre d'affaires traitées en CRPC a atteint 23.035 en 2005, 40.390 en 2006 et 51.655 en 2007, avec, à chaque fois, un taux d'homologation approchant les 88%.

L'ensemble des auditions réalisées par votre rapporteur dans le cadre de l'examen de cette proposition de loi ont confirmé le fait que la CRPC bénéficiait aujourd'hui, en dépit des appréhensions initialement suscitées, d'une véritable acceptation de la part de l'ensemble des acteurs du monde judiciaire.

L'article 63 de la proposition de loi propose d'adapter cette procédure dans trois directions :

1) Le a) du 3° assouplit les conditions de délai dans lesquelles la personne qui a accepté la ou les peines proposées par le procureur de la République est présentée devant le président du tribunal de grande instance ou le juge délégué par lui.

Aux termes des dispositions actuelles de l'article 495-9 du code de procédure pénale, l'intéressé est « *aussitôt présenté* » devant le juge du siège, ce qui implique que l'homologation ait lieu le jour même de la comparution devant le procureur. Le rapport d'information précité de votre commission des lois relevait que « *certaines barreaux [avaient] fait état à la mission d'information de longs délais d'attente entre ces deux stades de la procédure (trois heures à Lyon, par exemple). Dans certaines juridictions comme le TGI d'Ajaccio, l'organisation de l'audience d'homologation le jour même peut soulever certaines difficultés matérielles qui expliquent d'ailleurs en partie que la CRPC n'ait pas été davantage développée* ».

La disposition proposée complète en conséquence le premier alinéa de l'article 495-9 du code de procédure pénale en prévoyant que, « *si la personne n'est pas détenue, elle peut être convoquée devant le président du tribunal de grande instance ou le juge délégué par lui dans un délai inférieur ou égal à un mois* ».

Votre commission est favorable à cette disposition qui constitue un élément de souplesse offert aux juridictions.

2) Le b) du 3° aménage les conditions dans lesquelles le juge du siège est appelé à homologuer la ou les peines proposées par le procureur de la République et acceptées par le prévenu.

En l'état du droit, le juge se trouve face à une alternative : soit il homologue la ou les peines proposées par le ministère public, soit il refuse

l'homologation, auquel cas le procureur saisit le tribunal correctionnel ou requiert l'ouverture d'une information.

Le dispositif proposé assouplit les termes de cette alternative, en prévoyant que le juge du siège peut décider de prononcer une peine de la même nature que celle proposée par le procureur de la République, mais d'un quantum inférieur. Lorsque le juge du siège usera de cette possibilité, le procureur de la République pourra faire appel de cette ordonnance dans les mêmes conditions que le condamné.

La nécessité d'une telle réforme n'apparaît pas évidente. Ainsi, nos collègues Laurent Béteille et François Zocchetto faisaient observer que *« l'échelle des peines proposées prend en compte le plus souvent la jurisprudence du tribunal. Elle a fait l'objet, en amont, d'une concertation entre le parquet et le siège. Néanmoins, dans leur majorité, les parquets proposent des peines inférieures à celles qui auraient été prononcées dans le cadre d'une audience correctionnelle classique. [...] Cette « prime » est jugée parfois excessive mais il est toujours loisible au juge du siège de ne pas homologuer la peine s'il l'estime insuffisante. Telle est d'ailleurs la principale justification des refus d'homologation. Ces derniers demeurent cependant limités »*.

En outre, la possibilité offerte aux juges du siège de moduler à la baisse la peine proposée par le procureur de la République et acceptée par le prévenu est contestée par les magistrats du parquet, qui font valoir qu'elle est contraire à l'esprit même de la procédure (qui repose sur l'acceptation par le prévenu de la peine proposée par le procureur de la République).

L'ensemble de ces arguments ont convaincu votre commission de l'inutilité de la disposition envisagée par le b) du 3°. Elle l'a en conséquence supprimée.

3) Enfin, le 5° tire les conséquences d'une jurisprudence de la chambre criminelle de la Cour de cassation, laquelle a considéré, dans un arrêt daté du 4 octobre 2006, qu'il ressortait expressément des dispositions de l'article 495-12 du code de procédure pénale que, lorsque le ministère public met en œuvre la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, il ne pouvait concomitamment saisir le tribunal correctionnel selon l'un des modes prévus par l'article 388 dudit code avant que le prévenu ait déclaré ne pas accepter la ou les peines proposées ou que le président du tribunal ait rendu une ordonnance de refus d'homologation.

Afin de ne pas alourdir les procédures, **un nouvel article 495-15-1**, créé par le 5° de l'article 63 de la proposition de loi, **prévoit la possibilité pour le procureur de mettre en œuvre à la fois une procédure classique de convocation devant le tribunal correctionnel et une procédure de CRPC**. Dans le cas où la personne accepterait les peines proposées et que celles-ci feraient l'objet d'une ordonnance d'homologation, la saisine du tribunal résultant de la convocation par officier de police judiciaire deviendrait caduque.

Cette disposition ouvre un élément de souplesse aux magistrats du parquet qui pourront mettre en œuvre simultanément les deux procédures, la saisine du tribunal résultant de la convocation par officier de police judiciaire devenant caduque en cas de réussite de la procédure de CRPC.

Toutefois, les avocats entendus par votre rapporteur ont exprimé la crainte que cette faculté offerte au parquet de mettre en œuvre simultanément deux procédures de poursuites ne se transforme en « moyen de pression » sur le prévenu, visant à lui faire accepter les peines proposées dans le cadre de la CRPC.

Votre rapporteur considère que ces craintes ne sont pas fondées : en tout état de cause, à l'heure actuelle, lorsque la CRPC échoue, le parquet a la possibilité de poursuivre selon les voies normales (convocation par officier de police judiciaire ou citation directe). La possibilité ouverte par l'article 63 ne fera qu'ouvrir une possibilité au parquet.

En revanche, **votre rapporteur souhaite qu'un délai minimal sépare l'éventuel échec de la CRPC de la date de comparution du prévenu devant le tribunal correctionnel :** ce délai devra être précisé par voie de circulaire.

A l'invitation de son rapporteur, votre commission a adopté l'article 63 **ainsi modifié.**

Articles 64

(art. 695-12, 695-16, 695-26, 695-28, 695-37, 695-46, 728-2, 728-3, 729-2, 695-41, 696-9, 696-9-1 [nouveau], 696-10, 696-11, 696-12, 696-23, 696-25 et 696-26 du code de procédure pénale)

Réforme des dispositifs relatifs à l'exécution du mandat d'arrêt européen et des décisions d'extradition

L'article 64, qui figurait dans le texte de la proposition de loi initiale, a pour objectif de renforcer le régime juridique d'exécution des mandats d'arrêt européens et des décisions d'extradition.

➤ ***Réforme des procédures d'exécution du mandat d'arrêt européen***

Le mandat d'arrêt européen est fondé sur le principe de la reconnaissance mutuelle des décisions pénales entre les Etats-membres de l'Union européenne. Il se définit comme une décision judiciaire émise par un Etat-membre de l'Union européenne (appelé Etat-membre d'émission) en vue de l'arrestation et de la remise par un autre Etat-membre (appelé Etat-membre d'exécution) d'une personne recherchée pour l'exercice de poursuites pénales ou pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté.

Cette procédure, qui résulte de la **décision-cadre du Conseil européen du 13 juin 2002**, a été **introduite en droit français par l'article 17 de la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004** portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. Elle a permis de substituer à la procédure

antérieure d'extradition une procédure plus rapide, ne comportant plus de phase administrative : de fait, la durée moyenne d'exécution des demandes d'arrestation a été divisée par six par rapport à la procédure classique de l'extradition¹.

Plus de quatre ans après son entrée en vigueur, le mandat d'arrêt est devenu un instrument de coopération judiciaire très fréquemment utilisé entre la France et ses partenaires. Ainsi, selon les données transmises par le ministère de la justice, entre 2004 et 2008, 1.133 personnes ont été remises à la France sur le fondement d'un mandat d'arrêt européen, tandis que 1.434 personnes, dont 337 personnes de nationalité française, ont été arrêtées et remises par les autorités françaises à ses partenaires européens. Les principaux pays « demandeurs » sont la Belgique (350 personnes remises par la France), l'Allemagne (198 remises), la Pologne (179 remises), l'Espagne (162 remises) et l'Italie (124 remises), tandis que la France fait fréquemment appel, *via* cette procédure, à la coopération des autorités espagnoles (342 personnes ont été remises à la France par l'Espagne au cours de la période considérée), des autorités belges (215 remises) et des autorités néerlandaises (109 remises).

Néanmoins, la pratique a mis en évidence **un certain nombre d'insuffisances ou de lacunes de notre législation, qui ont été relevées par le Conseil de l'Union européenne dans un rapport d'évaluation remis le 20 juillet 2007**. Celui-ci soulignait notamment dans ses conclusions les éléments suivants : « *sur le plan normatif, on peut affirmer que, quoique la loi française de transposition ait en général bien reproduit la lettre et l'esprit de la décision-cadre du 13 juin 2002, il apparaît nécessaire, à la lumière de la pratique de ces années et de la jurisprudence de la Cour de cassation, d'apporter quelques adaptations pour améliorer l'application du mandat d'arrêt européen* ».

Conformément à cette invitation, les dispositions proposées par les paragraphes 1° à 9° de l'article 64 de la proposition de loi visent à améliorer les conditions d'exécution du mandat d'arrêt européen, en renforçant notamment les compétences et les prérogatives conférées aux deux autorités chargées, par le droit français, d'émettre et d'exécuter les mandats d'arrêt européens :

- le **ministère public**, qui est, dans le cadre des poursuites, l'autorité désignée par l'article 695-16 du code de procédure pénale pour émettre un mandat d'arrêt européen, soit à la demande de la juridiction, soit d'office. Le **parquet général** intervient également dans la phase d'exécution des mandats d'arrêt européens émis par les autorités étrangères ;

- la **chambre de l'instruction**, laquelle est compétente pour statuer sur les demandes de remise présentées par les autorités judiciaires d'un autre Etat partie pour l'exécution d'un mandat d'arrêt européen, sous le contrôle de la chambre criminelle de la Cour de cassation.

¹ Voir notamment la réponse du ministre délégué aux affaires européennes, publiée dans le JO Sénat du 22 juin 2006, page 1711, à la question écrite n° 18980 posée par M. Louis Souvet.

Les dispositions relatives au mandat d'arrêt européen proposées par l'article 64 de la proposition de loi peuvent être regroupées en cinq grandes catégories.

1) Extension des cas d'émission d'un mandat d'arrêt européen

Une condition préalable et nécessaire pour l'émission d'un mandat d'arrêt est l'existence d'un titre exécutoire préexistant, soit un mandat d'arrêt national, soit une décision de condamnation exécutoire.

En l'état actuel de l'article 695-16 du code de procédure pénale, le ministère public près la juridiction qui a statué est tenu de délivrer un mandat d'arrêt européen **en vue de l'exécution des mandats d'arrêt décernés par les juridictions d'instruction, de jugement ou d'application des peines.**

Les dispositions relatives au mandat d'arrêt européen sont soumises au respect du principe de spécialité : lorsque le ministère public qui a émis le mandat d'arrêt européen a obtenu la remise de la personne recherchée, **celle-ci ne peut plus être poursuivie, condamnée ou détenue en vue de l'exécution d'une peine privative de liberté pour un fait quelconque antérieur à la remise et autre que celui qui a motivé la mesure.** Il s'agit là d'une reprise d'un principe inscrit dans la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957 signée dans le cadre du Conseil de l'Europe.

Dès lors, lorsque les autorités judiciaires françaises souhaitent poursuivre une personne pour des faits différents de ceux qui ont motivé la remise, elles sont tenues de **solliciter auprès des autorités de l'Etat qui a procédé à la remise l'autorisation d'étendre le champ des poursuites.** Cette demande prend la forme **d'un nouveau mandat d'arrêt européen,** qui est adressé aux autorités ayant procédé à l'arrestation et à la remise à la France de la personne poursuivie.

C'est cette situation qui est envisagée par le 1° de l'article 64 de la proposition de loi : en effet, dans le cas où la personne poursuivie a déjà été remise à la France et placée en détention, les autorités françaises ne peuvent, par définition, pas émettre de mandat d'arrêt à son encontre (puisque cette personne n'est plus en fuite)¹.

Or, l'actuelle rédaction de l'article 695-16 du code de procédure pénale prévoit qu'un mandat d'arrêt européen ne peut être émis que sur le fondement d'un mandat d'arrêt.

Les dispositions proposées par le 1° de l'article 64 visent donc à permettre au parquet de délivrer un mandat d'arrêt européen (par lequel les autorités françaises solliciteront l'extension du champ des poursuites auprès de

¹ *Le mandat d'arrêt est l'ordre donné à la force publique de rechercher la personne à l'encontre de laquelle il est décerné, puis de la conduire à la maison d'arrêt indiquée sur le mandat, où elle sera détenue. Un tel mandat intervient lorsque la personne se trouve en fuite ou réside à l'étranger.*

l'Etat d'exécution) **sur le fondement d'un mandat d'amener¹ émis par une juridiction de jugement, d'instruction ou d'application des peines.**

2) Renforcement des pouvoirs du procureur général chargé de l'exécution d'un mandat d'arrêt

Le premier alinéa de l'article 695-26 du code de procédure pénale prévoit que, lorsque la personne recherchée se trouve dans un lieu connu sur le territoire national, le mandat d'arrêt émis par un Etat-membre de l'Union européenne peut être adressé directement au procureur général territorialement compétent, qui l'exécute après s'être assuré de la régularité de la requête.

Le 2° de l'article 64 de la proposition de loi complète et renforce ce dispositif **en conférant au procureur général chargé de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen les pouvoirs de coercition définis à l'article 74-2 du code de procédure pénale** : ces dispositions autorisent le procureur de la République ou le juge des libertés et de la détention à mettre en œuvre un certain nombre de procédures (perquisitions, auditions de personnes susceptibles de fournir des renseignements sur les faits ou les objets et documents saisis, etc.) afin de rechercher et de découvrir une personne en fuite faisant l'objet d'un mandat d'arrêt ou condamnée à une peine privative de liberté supérieure ou égale à un an. Dans le cas de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen, les attributions habituellement exercées par le procureur de la République ou le juge des libertés et de la détention le seraient respectivement par le procureur général et le président de la chambre de l'instruction ou le conseiller désigné par lui.

Ces dispositions permettraient ainsi au procureur général près la cour d'appel territorialement compétent pour faire exécuter un mandat d'arrêt européen émis par un Etat-membre de l'Union européenne de disposer des moyens de contrainte pour mettre ce mandat à exécution, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.

Par ailleurs, en application du premier alinéa de l'article 695-37 du code de procédure pénale, **le procureur général est tenu de prendre les mesures nécessaires afin que la personne recherchée soit remise à l'autorité judiciaire de l'Etat d'émission au plus tard dans les dix jours suivant la date de la décision définitive de la chambre de l'instruction** (laquelle statue sur l'exécution du mandat d'arrêt européen en application de l'article 695-31 du code de procédure pénale). Si la personne recherchée est en liberté lorsque la décision de la chambre de l'instruction autorisant la remise est prononcée, le procureur général peut ordonner l'arrestation de l'intéressé et son placement sous écrou.

Le 4° de l'article 64 de la proposition de loi complète ce dispositif de façon similaire aux dispositions prévues au 2°, en prévoyant que, **dans le cas où la personne recherchée est en liberté, le procureur général et le**

¹ Un mandat d'amener consiste dans l'ordre, donné par le juge à la force publique, de conduire immédiatement devant lui la personne visée par le mandat.

président de la chambre de l'instruction (ou le conseiller désigné par lui) **peuvent utiliser l'éventail des procédures mises à la disposition du procureur de la République et du juge des libertés et de la détention par l'article 74-2 du code de procédure pénale** (saisie de documents, perquisitions, auditions de témoins, etc.).

Enfin, l'article 695-41 du code de procédure pénale prévoit que, lors de l'arrestation de la personne recherchée, il est procédé, à la demande de l'autorité judiciaire de l'Etat-membre d'émission, à la saisie des objets qui peuvent servir de pièces à conviction ou qui ont été acquis par la personne recherchée du fait de l'infraction.

Le 9° étend ce dispositif **en offrant également à l'autorité judiciaire de l'Etat-membre d'exécution la possibilité de recourir à de telles saisies.**

3) Extension des prérogatives dont dispose le procureur général préalablement à la remise de la personne à l'Etat-membre d'émission

L'article 695-28 du code de procédure pénale dispose que **le procureur général ordonne l'incarcération de la personne recherchée en application d'un mandat d'arrêt européen, à moins qu'il n'estime que sa représentation à tous les actes de la procédure est suffisamment garantie** : en l'état actuel du droit applicable, le procureur général chargé de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen n'a le choix qu'entre l'incarcération de la personne recherchée et sa remise en liberté.

Le 3° de l'article 64 de la proposition de loi assouplit les termes de cette alternative **en prévoyant que le procureur général peut soumettre la personne recherchée, jusqu'à sa comparution devant la chambre de l'instruction, à une ou plusieurs mesures de contrôle judiciaire.** Cette décision est susceptible de recours devant la chambre de l'instruction.

Dans le cas où la personne laissée en liberté ou placée sous contrôle judiciaire se soustrairait volontairement ou ne respecterait pas ses obligations, les dispositions de l'article 695-36 trouveraient alors à s'appliquer (possibilité pour la chambre de l'instruction de décerner un mandat d'arrêt à son encontre, révocation du contrôle judiciaire et incarcération de l'intéressé, etc.).

La nécessité d'une telle réforme avait été soulignée par le rapport du Conseil de l'Union européenne précité, qui relevait : « *le procureur général ordonne la détention, à moins qu'il ne considère qu'il existe des garanties de représentation suffisantes. La loi française ne donne pas le pouvoir au procureur général de procéder à un placement sous contrôle judiciaire. Ce dernier aspect a alimenté un débat intéressant entre les experts évaluateurs et les praticiens rencontrés, qui ont convenu de l'existence d'une anomalie dans la loi qui devrait prévoir un pouvoir de coercition pour atténuer le risque de fuite de la personne faisant l'objet de la remise. [...] En cas de suspicion de risque de fuite, le procureur général a donc tendance à privilégier la mise sous écrou de la personne recherchée* ».

Votre commission ne peut que souscrire aux modifications proposées, qui permettront d'améliorer les conditions d'exécution des mandats d'arrêt européens tout en limitant le recours à l'incarcération des personnes recherchées.

Elle souligne également le fait que, outre le contrôle judiciaire, il pourrait être envisagé d'appliquer à ces personnes l'assignation à résidence sous surveillance électronique, nouveau dispositif prévu par le projet de loi pénitentiaire actuellement déposé devant votre assemblée.

Par ailleurs, le 8° de l'article 64 de la proposition de loi a pour objet d'étendre aux remises sur le fondement d'un mandat d'arrêt européen les dispositions du premier alinéa de l'article 729-2 du code de procédure pénale, aux termes desquelles, « *lorsqu'un étranger condamné à une peine privative de liberté est l'objet d'une mesure d'interdiction du territoire français, de reconduite à la frontière, d'expulsion ou d'extradition, sa libération conditionnelle est subordonnée à la condition que cette mesure soit exécutée* ». Ainsi, une libération conditionnelle pourra être accordée à une personne faisant l'objet d'un mandat d'arrêt européen et pour l'exécution de ce dernier, dans les mêmes conditions que les personnes faisant l'objet d'une interdiction du territoire, d'une décision d'expulsion et d'une décision d'extradition.

4) Extension de la compétence de la chambre de l'instruction en matière de contrôle du principe de spécialité

Les dispositions du 5° ont pour objet de **permettre aux chambres de l'instruction de statuer dans toutes les hypothèses où le principe de spécialité peut être invoqué**. Il s'agit ici de combler une lacune résultant d'une transposition incomplète, sur ce point, de la décision-cadre du 13 juin 2002 et qui a été soulignée par le rapport du Conseil de l'Union européenne de juillet 2007.

Ainsi, le premier alinéa de l'article 695-46 du code de procédure pénale dispose à l'heure actuelle que la chambre de l'instruction devant laquelle la personne recherchée avait comparu est saisie de toute demande émanant des autorités compétentes de l'Etat-membre d'émission **en vue de consentir à des poursuites pour d'autres infractions que celles ayant motivé la remise et commises antérieurement à celles-ci**.

Le 5° a) complète ces dispositions en prévoyant que la chambre de l'instruction est saisie de toute demande émanant des autorités de l'Etat-membre d'émission, non seulement en vue de consentir à des poursuites, **mais également en vue de consentir à la mise à exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté prononcée pour d'autres infractions que celles ayant motivé la remise et commises antérieurement à celle-ci**.

Par ailleurs, le second alinéa de l'article 695-46 prévoit le cas où l'Etat-membre d'émission envisage de remettre la personne recherchée à un autre Etat-membre **en vue de l'exécution d'une peine ou d'une mesure de**

sûreté privative de liberté pour une infraction différente de celle ayant motivé le mandat d'arrêt européen et commise antérieurement à l'édiction de cette mesure.

Le 5° b) complète le dispositif actuel en prévoyant que, dans ce cas, la chambre de l'instruction est compétente pour statuer, non seulement sur les demandes relatives à l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privatives de liberté, **mais également sur les demandes relatives à l'exercice de poursuites.**

5) Exécution en France d'une peine ou d'une mesure de sûreté privatives de liberté prononcée par une juridiction d'un Etat-membre de l'Union européenne à l'encontre d'une personne de nationalité française

Le mandat d'arrêt européen a un champ d'application très large puisque, sur son fondement, **peuvent être réclamés à la France, non seulement des étrangers, mais également des personnes de nationalité française.**

La situation de ces dernières peut relever de deux régimes différents :

- **une décision de remise sous condition** de la chambre de l'instruction, lorsque le mandat d'arrêt européen a été émis aux fins de poursuite et que **la remise est subordonnée à la condition que l'intéressé soit renvoyé en France pour y exécuter la peine prononcée,**

- **une décision de refus de remise** lorsque, pour un mandat d'arrêt émis aux fins d'exécution d'une peine, la peine prononcée est compatible avec la législation française et **que les autorités françaises s'engagent à faire procéder à l'exécution de la peine** : cette hypothèse est envisagée par l'article 695-24 du code de procédure pénale, lequel prévoit que les autorités françaises peuvent refuser d'exécuter un mandat d'arrêt européen si la personne recherchée pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privatives de liberté est de nationalité française et que les autorités françaises compétentes s'engagent à faire procéder à cette exécution.

Néanmoins, à l'heure actuelle, aucune disposition n'encadre de façon spécifique les conditions dans lesquelles les autorités françaises font procéder à l'exécution d'une peine prononcée par une juridiction d'un Etat-membre de l'Union européenne à l'encontre d'une personne de nationalité française.

En effet, l'article 728-2 du code de procédure pénale prévoit de façon générale que « *lorsque, en application d'une convention ou d'un accord internationaux, une personne détenue en exécution d'une condamnation prononcée par une juridiction étrangère est transférée sur le territoire français pour y accomplir la partie de la peine restant à subir, l'exécution de la peine est poursuivie conformément aux dispositions du présent code [...]* ».

Le 6° de l'article 64 de la proposition de loi complète donc ce dispositif en précisant que **ces dispositions s'appliquent pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privative de liberté, que la**

personne soit ou non détenue, lorsque la chambre de l'instruction a refusé l'exécution d'un mandat d'arrêt parce que la personne recherchée pour l'exécution d'une peine ou d'une mesure de sûreté privatives de liberté était de nationalité française et que les autorités françaises compétentes s'étaient engagées à faire procéder à cette exécution.

Ces dispositions permettraient ainsi d'encadrer l'exécution en France d'une peine prononcée par la justice d'un Etat-membre de l'Union européenne à l'égard d'un ressortissant français.

De même, l'article 728-3 du code de procédure pénale définit les conditions dans lesquelles, dès son arrivée sur le sol français, une personne condamnée par une juridiction étrangère est présentée au procureur de la République puis incarcérée.

Le 7° de l'article 64 de la proposition de loi complète ce dispositif en prévoyant que **l'incarcération peut également être requise au vu de la décision de la chambre de l'instruction refusant l'exécution d'un mandat d'arrêt européen et donnant acte aux autorités françaises compétentes de leur engagement à faire exécuter, en France, la peine prononcée par une juridiction étrangère.** Ces dispositions procèdent d'une même logique que celles proposées par le 6°, en alignant sur le droit commun les conditions dans lesquelles un ressortissant français condamné par une juridiction d'un Etat-membre de l'Union européenne peut exécuter sa peine en France.

➤ ***Réforme des procédures d'exécution d'une décision d'extradition***

L'extradition se définit comme l'opération par laquelle un Etat remet, sur sa demande, à un autre Etat, un individu qui se trouve sur le territoire du premier mais qui, pénalement poursuivi ou condamné par le second, est réclamé par celui-ci pour y être jugé ou y subir sa peine.

A la différence du mandat d'arrêt européen, fondé sur le principe de reconnaissance mutuelle des décisions de justice rendues par les Etats-membres, l'extradition relève d'une logique de coopération interétatique.

En l'absence de convention internationale en stipulant autrement, les conditions, la procédure et les effets de l'extradition sont déterminés par les articles 696 et suivants du code de procédure pénale.

Données statistiques relatives à l'extradition

	Demandes adressées à la France	Demandes adressées par la France
2006	149 personnes 5 complémentaires 7 extensions	119 personnes 4 complémentaires 14 extensions
2007	141 personnes 10 complémentaires 5 extensions 3 réextraditions	77 personnes 2 complémentaires 2 extensions
2008	114 personnes 8 complémentaires 2 extensions 4 réextraditions	72 personnes 3 complémentaires 1 extensions 2 réextraditions
<u>Demande complémentaire</u> : demande transmise avant la remise et concernant d'autres faits que la demande initiale <u>Extension d'extradition</u> : demande complémentaire reçue après que la personne recherchée ait été remise <u>Réextradition</u> : demande d'autorisation formulée par l'Etat requérant de réextrader vers un Etat tiers.		

Source : ministère de la justice (bureau de l'entraide pénale internationale)

La loi du 9 mars 2004 précitée a réalisé une codification à termes quasiment constants de la loi du 10 mars 1927 relative à l'extradition des étrangers, notamment en ce qui concerne les procédures d'exécution d'une demande formulée par un Etat étranger auprès des autorités françaises.

Les dispositions proposées par les paragraphes 10° à 15° ont pour objet tout à la fois de **simplifier et de renforcer les conditions d'exécution d'une décision de remise, en les alignant largement sur le dispositif adopté en matière d'exécution des mandats d'arrêt européens.**

Ces dispositions peuvent être regroupées en quatre grandes catégories.

1) Recentrage de la procédure d'exécution sur le parquet général

A l'heure actuelle, l'article 696-9 du code de procédure pénale dispose qu'après vérification des pièces, la demande d'extradition et le dossier sont transmis par le ministre des affaires étrangères au ministre de la justice, qui, après s'être assuré de la régularité de la requête, l'adresse à son tour au procureur général territorialement compétent, lequel la transmet pour exécution au procureur de la République territorialement compétent.

Ainsi, alors que le procureur général de la République est l'intervenant unique dans la phase initiale de la procédure du mandat d'arrêt européen, la procédure d'extradition confiée au procureur de la République la tâche de vérifier l'identité de la personne, de l'informer de ce qu'elle fait

l'objet d'une demande d'extradition et qu'elle doit comparaître devant le procureur général dans un certain délai ou d'ordonner son arrestation en cas de demande d'arrestation provisoire.

Cette double intervention, qui permettait à une personne recherchée d'être présentée rapidement à un magistrat proche du lieu d'interpellation sous l'empire de la loi du 10 mars 1927, n'apporte aucune garantie procédurale particulière et ne trouve plus de justification dans des difficultés de communication.

Le 10° de l'article 64 de la proposition de loi prévoit donc de supprimer cette dernière transmission : **comme en matière d'exécution du mandat d'arrêt européen, le procureur général (et non plus le procureur de la République) aura désormais compétence pour exécuter une demande d'extradition**, ce qui devrait permettre à la fois d'accélérer la procédure et d'uniformiser les pratiques.

Le 12°, le 14° et le 15° tirent les conséquences de la concentration, dans les mains du procureur général, de l'ensemble de la procédure d'exécution de la demande d'extradition.

En conséquence, l'article 696-12 du code de procédure pénale, qui définit les conditions dans lesquelles le procureur de la République transmet le dossier au procureur général et dans lesquelles se déroule l'entretien entre ce dernier et la personne appréhendée, est supprimé.

L'article 696-10 du code de procédure pénale, qui définit les conditions dans lesquelles la personne appréhendée à la suite d'une demande d'extradition est déférée au parquet, est réécrit **afin d'aligner le régime juridique applicable sur celui relatif à l'exécution des mandats d'arrêt européens**¹ :

- d'une part, le délai au terme duquel la personne appréhendée à la suite d'une demande d'extradition doit être déférée au parquet passe de 24 heures à 48 heures, comme en matière d'exécution des mandats d'arrêt européens ;

¹ L'article 695-27 du code de procédure pénale dispose : « Toute personne appréhendée en exécution d'un mandat d'arrêt européen doit être conduite dans les quarante-huit heures devant le procureur général territorialement compétent. Pendant ce délai, les dispositions des articles 63-1 à 63-5 sont applicables.

Après avoir vérifié l'identité de cette personne, le procureur général l'informe, dans une langue qu'elle comprend, de l'existence et du contenu du mandat d'arrêt européen dont elle fait l'objet. Il l'avise également qu'elle peut être assistée par un avocat de son choix ou, à défaut, par un avocat commis d'office par le bâtonnier de l'ordre des avocats, informé sans délai et par tout moyen. Il l'avise de même qu'elle peut s'entretenir immédiatement avec l'avocat désigné.

« Mention de ces informations est faite, à peine de nullité de la procédure, au procès-verbal.

L'avocat peut consulter sur-le-champ le dossier et communiquer librement avec la personne recherchée.

« Le procureur général informe ensuite la personne recherchée de sa faculté de consentir ou de s'opposer à sa remise à l'autorité judiciaire de l'Etat membre d'émission et des conséquences juridiques résultant de ce consentement. Il l'informe également qu'elle peut renoncer à la règle de la spécialité et des conséquences juridiques de cette renonciation ».

- d'autre part, le procureur général demeure tenu d'informer cette personne « *de l'existence et du contenu de la demande d'extradition* » (ce qui va au-delà d'une simple notification du « *titre en vertu duquel l'arrestation a eu lieu* », actuellement prévue) ainsi que de « *sa faculté de consentir ou de s'opposer à son extradition* » et « *de lui indiquer les conséquences juridiques si elle y consent* » ; en outre, il serait tenu de l'informer également qu'elle a « *la faculté de renoncer à la règle de spécialité* » et de lui indiquer quelles seraient les conséquences juridiques d'une telle renonciation.

2) *Extension des prérogatives dont dispose le procureur général préalablement à la remise de la personne recherchée*

De façon cohérente avec ce qui précède, le 13° tend à aligner les pouvoirs dont dispose le procureur général en matière d'exécution d'une décision d'extradition sur ceux dont il dispose en matière d'exécution d'un mandat d'arrêt européen.

Ainsi, **le procureur général et, le cas échéant, le président de la chambre de l'instruction** (ou le conseiller désigné par lui) **auraient la possibilité de recourir à l'ensemble des procédures prévues à l'article 74-2 du code de procédure pénale** (perquisitions, auditions de personnes susceptibles de fournir des renseignements sur les faits ou les objets et documents saisis, etc.) **en vue de permettre la recherche d'une personne faisant l'objet d'une demande d'extradition ou d'arrestation provisoire aux fins d'extradition** : cette faculté leur serait ouverte par un nouvel article 696-9-1 créé par le 11° de l'article 64 de la proposition de loi.

Le 13° propose ainsi de réécrire l'article 696-11 du code de procédure pénale, qui définit les conditions dans lesquelles la personne appréhendée est incarcérée. En cohérence avec ce qui a été prévu au 11° et 12°, il appartient désormais au procureur général (et non plus au procureur de la République) d'ordonner l'incarcération et le placement sous écrou extraditionnel de la personne réclamée à la maison d'arrêt du siège de la cour d'appel.

Enfin, le dispositif proposé **ouvre au procureur général la possibilité, s'il estime que la représentation de la personne réclamée est suffisamment garantie, de la soumettre à une ou plusieurs mesures de contrôle judiciaire**. Cette décision est susceptible de recours devant la chambre de l'instruction qui doit statuer dans un délai de cinq jours.

De façon similaire aux adaptations apportées aux conditions d'exécution du mandat d'arrêt européen (cf. *supra*), le parquet aura ainsi les moyens de limiter la détention aux personnes ne présentant pas de garanties sérieuses de représentation.

De même, comme cela est également prévu par le 3° en matière d'exécution du mandat d'arrêt européen, dans le cas où la personne laissée en liberté ou placée sous contrôle judiciaire se soustrairait volontairement ou ne respecterait pas ses obligations, les dispositions de l'article 696-21

trouveraient à s'appliquer (possibilité pour la chambre de l'instruction de décerner un mandat d'arrêt à son encontre, révocation du contrôle judiciaire et incarcération de l'intéressé, etc.).

3) *Harmonisation de la procédure simplifiée d'extradition entre les Etats-membres de l'Union européenne avec les dispositions générales relatives à l'extradition*

L'article 696-25 du code de procédure pénale prévoit qu'en-dehors des cas où s'appliquent les dispositions relatives au mandat d'arrêt européen, lorsqu'une demande d'arrestation provisoire aux fins d'extradition émane d'un Etat partie à la convention du 10 mars 1995 relative à la procédure simplifiée d'extradition entre les Etats-membres de l'Union européenne, il est procédé conformément aux dispositions des articles 696-10 et 696-11, dont la rédaction est modifiée par le 12° et le 13° (cf. *supra*).

Le 16° supprime la disposition selon laquelle, dans ce cas, « *le délai de comparution de la personne réclamée est fixé à trois jours* » : conformément aux nouvelles dispositions du premier alinéa de l'article 696-10, ce délai est désormais de 48 heures.

Le 17° procède aux coordinations nécessaires.

4) *Cas particulier des demandes d'extradition présentées par la Confédération suisse*

Le 16° **étend le champ d'application de l'ensemble des articles 696-25 et suivants relatifs à la procédure simplifiée d'extradition entre les Etats-membres de l'Union européenne aux demandes d'arrestation provisoire aux fins d'extradition adressées à la France par la Confédération suisse**, en application de l'accord conclu le 10 février 2003 entre la République française et le Conseil fédéral suisse relatif à la procédure simplifiée d'extradition et complétant la convention européenne d'extradition du 13 décembre 1957. Cet accord a été approuvé par la loi n° 2005-1275 du 13 octobre 2005.

Votre commission est favorable à l'ensemble de ces dispositions qui sont de nature à permettre à la France de se conformer à ses engagements internationaux.

A l'invitation de son rapporteur, elle a également modifié les dispositions de l'article 695-12 du code de procédure pénale, afin de substituer les termes « de privation de liberté » aux termes « d'emprisonnement » figurant au 2° de cet article : celui-ci, qui est relatif aux faits pouvant donner lieu à l'émission d'un mandat d'arrêt européen, prévoit qu'un tel mandat peut être décerné pour des condamnations à « quatre mois d'emprisonnement » ou plus. Or, comme l'a relevé la Cour de cassation dans son rapport annuel pour 2005, le terme emprisonnement est impropre puisqu'il s'agit en l'espèce de mesures de sûreté.

Sur proposition de son rapporteur, votre commission a adopté l'article 64 **ainsi modifié**.

Article 65

(art. 434-35-2 [nouveau] du code pénal)

**Création d'un délit de soustraction à l'exécution
d'un décret d'extradition ou d'une décision de remise**

L'article 65, qui figurait dans le texte de la loi initiale, a pour objectif de créer un nouvel article 434-35-2 du Code pénal, qui prévoit que **le fait de se soustraire à l'exécution d'un décret d'extradition ou d'une décision de remise prononcée par une juridiction française dans le cadre de l'exécution d'un mandat d'arrêt européen est puni de trois ans d'emprisonnement et de 45.000 euros d'amende**.

Le but recherché par la création de ce nouveau délit est de **dissuader les personnes bénéficiant des mesures de contrôle judiciaire -désormais ouvertes par les 3° et 13° de l'article 64 de la proposition de loi-, de tenter d'échapper à la justice de l'Etat qui demande leur extradition ou qui a édicté à leur encontre un mandat d'arrêt européen dont l'exécution a été acceptée par les autorités françaises**.

La création de cette incrimination a été contestée lors de l'examen du texte par l'Assemblée nationale par M. Dominique Raimbourg. Ce dernier a notamment fait valoir :

- que d'une part, il n'était pas nécessaire de créer un nouveau délit, puisque les procédures d'extradition ou d'exécution du mandat d'arrêt européen permettent d'ores et déjà la délivrance d'un titre de détention et que la chambre de l'instruction conserve la possibilité, à tout moment de la procédure, de délivrer un tel titre ;

- et que d'autre part, le dispositif apparaissait contreproductif et contraire à l'objet même de la procédure d'extradition ou du mandat d'arrêt européen, qui est de remettre rapidement la personne recherchée à l'Etat qui la réclame (ce qui suppose donc qu'elle n'accomplisse pas de peine d'emprisonnement avant sa remise).

En réponse à ces arguments, le Gouvernement a fait valoir que la création de ce nouveau délit répondait à la nécessité d'empêcher qu'une personne, par ses refus répétés de monter dans l'avion, puisse rendre inexécutable le décret ou la décision de justice accordant sa remise à un Etat étranger. Il a fait valoir que **l'absence actuelle de répression pouvait entraîner la remise en liberté d'office d'une personne qui aurait réussi, en refusant de se soumettre à une mesure d'extradition ou de remise dans le cadre du mandat d'arrêt européen, à faire expirer les délais prévus aux articles 696-18 et 695-37 du code de procédure pénale**. Dans ces conditions, il a estimé qu'une condamnation sur le fondement de ce nouveau délit constituerait un cas de force majeure susceptible de faire courir un nouveau délai de remise à l'issue de la peine prononcée.

Dès lors, l'instauration d'une infraction du type de celle prévue à l'article 624-1 du code des étrangers (qui vise à garantir l'exécution des arrêtés d'expulsion ou des mesures de reconduite à la frontière) permettrait d'assurer une protection similaire aux mesures d'extradition ou de remise effectuées sur le fondement d'un mandat d'arrêt européen.

En tout état de cause, la mise en œuvre de cette nouvelle infraction ne serait que marginale. D'après les données fournies par le ministère de la justice, **le nombre de personnes remises en liberté du fait de l'expiration des délais prévus est de plus ou moins deux par an en ce qui concerne l'exécution d'un mandat d'arrêt européen**, tandis que la Chancellerie **n'a recensé aucune remise en liberté sur ce fondement dans le cadre de l'exécution des décisions d'extraditions.**

L'utilité de cette nouvelle incrimination ne paraît dès lors pas avérée : c'est la raison pour laquelle votre commission, à l'invitation de son rapporteur, a choisi de supprimer l'article 65.

Article 65 bis (nouveau)
(art. 434-14 du code pénal)

Clarification de la définition du délit de favoritisme

Adopté à l'initiative de notre collègue M. Laurent Béteille, cet article additionnel vise **clarifier la définition du délit de favoritisme.**

Rappelons que sur la proposition de M. Jean-Luc Warsmann, les députés ont adopté, dans le cadre du projet de loi sur la relance de l'économie, un amendement tendant à redessiner les contours du délit de favoritisme.

Le Sénat a décidé de supprimer la nouvelle définition de ce délit, considérant notamment que ce débat était trop éloigné de l'objet du texte en discussion, suppression ensuite confirmée par la commission mixte paritaire.

Comme l'a expliqué M. Laurent Béteille, la proposition de loi de simplification du droit, examinée au fond par les commissions des lois des deux assemblées, constitue un cadre plus adapté à une réflexion sur le délit de favoritisme.

La modification proposée a plusieurs objets :

- sur la forme, elle apporte plusieurs simplifications à la rédaction actuelle de l'article 432-14 du code pénal :

a) tout d'abord, sur le modèle de la rédaction retenue pour le trafic d'influence, il allège l'énumération des personnes visées par l'infraction. L'auteur de l'amendement juge d'ailleurs nécessaire de réfléchir à une harmonisation pour l'ensemble des manquements au devoir de probité : si ce sont les mêmes personnes qui sont visées pour chaque infraction (personnes dépositaires de l'autorité publique, chargées d'une mission de service public ou investies d'un mandat électif public), pourquoi ne pas prévoir une rédaction identique ?

b) ensuite, l'amendement supprime l'adjectif « injustifié », utilisé dans l'expression « avantage injustifié » car on voit mal comment on pourrait procurer un « avantage justifié » à un candidat ;

c) enfin, l'amendement supprime les dispositions « liberté d'accès et égalité des candidats » qui sont des principes généraux consacrés à l'article premier du code des marchés publics.

- sur le fond, l'amendement apporte deux précisions :

a) il étend l'application du délit de favoritisme, aujourd'hui limité aux marchés publics et aux délégations de service public, à l'ensemble des contrats de la commande publique (contrats de partenariat, BEH, BEA, AOT-LOA...) ;

b) il prévoit une formule spécifique « en vue de » destinée à ne plus sanctionner des personnes pour de simples erreurs de procédure alors qu'elles n'avaient nullement l'intention de favoriser un candidat.

Votre commission a adopté l'article 65 bis **ainsi rédigé**.

Article 65 ter (nouveau)

(art. 801-1 [nouveau] du code de procédure pénale)

Recours à la signature numérique ou électronique en matière pénale

Cet article additionnel, inséré par votre commission à l'initiative de son rapporteur, a pour objet d'étendre le recours à la signature électronique à l'ensemble des actes prévus par le code de procédure pénale.

La loi n° 2000-230 du 13 mars 2000 portant adaptation du droit de la preuve aux technologies de l'information et relative à la signature électronique a introduit en droit civil le principe selon lequel « *l'écrit sous forme électronique est admis en preuve au même titre que l'écrit sur support papier, sous réserve que puisse être dûment identifiée la personne dont il émane et qu'il soit établi et conservé dans des conditions de nature à en garantir l'intégrité* » (article 1316-1 du code civil).

Le présent article a pour but d'étendre à l'ensemble de la procédure pénale la possibilité de recourir à la signature électronique ou numérique.

Le recours à ce procédé est déjà prévu par l'article 529-11 du code de procédure pénale, qui prévoit, dans le cadre de la procédure de contrôle-sanction automatisé des infractions au code de la route, que les procès-verbaux peuvent être revêtus d'une signature manuelle numérisée.

La signature numérique, qui consiste à apposer sur un écran tactile une signature manuscrite, qui est ensuite conservée sous forme numérique, pourrait ainsi être utilisée par les justiciables. Les enquêteurs, greffiers et magistrats pourraient quant à eux utiliser la signature électronique, laquelle nécessite le recours à un code secret personnel d'authentification.

Une telle mesure faciliterait la dématérialisation des procédures, déjà initiée par le décret n° 2007-1619 du 15 novembre 2007 modifiant le code de procédure pénale et relatif à l'utilisation des nouvelles technologies, lequel a notamment inséré dans ce code un article D. 15-7 qui autorise la copie numérisée des dossiers d'instruction (ce qui permet, entre autres, leur envoi instantané aux avocats).

Cette mesure faciliterait également les modalités de constatation des infractions par les enquêteurs, et notamment des contraventions, l'utilisation d'appareils électroniques sécurisés permettant d'assurer un meilleur respect des formalités prévues par le code de procédure pénale quant aux mentions devant figurer dans les procès-verbaux.

Votre commission a inséré l'article additionnel 65 *ter* **ainsi rédigé**.

Article 65 quater (nouveau)

(art. 557 et 558 du code de procédure pénale)

Précision relative aux significations à domicile et à étude d'huissier

Cet article additionnel, inséré par votre commission à l'initiative de son rapporteur, a pour but de préciser les dispositions relatives aux significations à domicile et aux significations à étude d'huissier.

Aux termes des articles 554 et suivants du code de procédure pénale, la signification des décisions, dans le cas où elle est nécessaire, est effectuée à la requête du ministère public ou de la partie civile. L'huissier doit faire toutes diligences pour parvenir à la délivrance de son exploit à la personne-même de son destinataire, ou, si le destinataire est une personne morale, à son représentant légal, à un fondé de pouvoir de ce dernier ou à toute personne habilitée à cet effet. Il lui en remet alors une copie.

Si la personne visée par l'exploit est absente de son domicile, deux cas de figure peuvent alors se présenter :

- Dans un premier cas de figure, une personne réside et est présente au domicile de celui que l'exploit concerne : cette situation est prévue à l'article 557 du code de procédure pénale. Dans ce cas, l'huissier remet la copie de l'exploit à ce proche, puis il informe sans délai l'intéressé de cette remise **par lettre recommandée avec demande d'avis de réception** : cet avis, signé par l'intéressé, produira les mêmes effets que si l'avis avait été délivré à personne.

Cet article 557 a été complété par la loi n° 95-125 du 8 février 1995 d'un alinéa précisant que l'huissier dispose également de la possibilité d'envoyer à l'intéressé, **par lettre simple**, une copie de l'acte, **accompagnée d'un récépissé** que le destinataire est invité à réexpédier par voie postale ou à déposer à l'étude de l'huissier, revêtu de sa signature. Lorsque ce récépissé a été signé et renvoyé, l'exploit remis à domicile produit les mêmes effets que s'il avait été remis à personne. L'objectif de cette réforme était de favoriser les

citations à personne, en permettant au destinataire de la signification de ne pas avoir à se déplacer au bureau de poste pour aller chercher son pli recommandé.

Toutefois, si la réforme de 1995 visait à substituer l'envoi d'une lettre simple avec récépissé à l'envoi d'une lettre recommandée avec avis de réception, **la pratique a toutefois considéré ces deux formalités comme étant cumulatives.**

• Dans un second cas de figure, personne n'est présent au domicile de celui que l'exploit concerne : cette situation est prévue à l'article 558 du code de procédure pénale. Dans ce cas, après avoir vérifié que le domicile indiqué est bien celui de l'intéressé, l'huissier mentionne dans l'exploit ses diligences et constatations, puis il informe sans délai l'intéressé, **par lettre recommandée avec demande d'avis de réception**, que l'acte a été remis à l'étude de l'huissier de justice¹ et qu'il doit venir retirer dans les plus brefs délais la copie de l'exploit contre récépissé ou émargement. Lorsqu'il résulte de l'avis de réception, signé par l'intéressé, que celui-ci a reçu la lettre recommandée de l'huissier, l'exploit déposé à l'étude de l'huissier de justice produit les mêmes effets que s'il avait été délivré à personne.

Toutefois, l'huissier peut également envoyer à l'intéressé **par lettre simple** une copie de l'acte ou laisser à son domicile **un avis de passage** invitant l'intéressé à se présenter à son étude afin de retirer la copie de l'exploit. La copie et l'avis de passage sont, dans ce cas, **accompagnés d'un récépissé** que le destinataire est invité à réexpédier par voie postale ou à déposer à l'étude de l'huissier, revêtu de sa signature. Lorsque l'huissier laisse un avis de passage, il adresse également une lettre simple à la personne.

Comme dans le cas des significations à domicile, le recours à la lettre simple avec récépissé, ou à l'avis de passage avec récépissé (qui doit alors être doublé de l'envoi d'une lettre simple), constitue en principe **une formalité alternative** à l'envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception. Néanmoins, **la pratique a estimé que l'envoi d'une lettre simple ne permettait pas de se dispenser de la lettre recommandée.**

C'est pourquoi le décret n° 2008-1490 du 30 décembre 2008 pris pour l'application de la loi n° 2008-644 du 1^{er} juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines (laquelle a notamment remplacé les significations à mairie par les significations à étude d'huissier) a clairement précisé **qu'en ce qui concerne tant les significations à domicile que les significations à étude d'huissier, les formalités d'envoi d'une lettre recommandée avec accusé de réception ou d'envoi d'une lettre accompagnée d'un récépissé sont alternatives, et non cumulatives** : cette précision figure désormais dans l'article D. 46-3 du code de procédure pénale.

¹ Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2008-644 du 1^{er} juillet 2008 créant de nouveaux droits pour les victimes et améliorant l'exécution des peines. Avant, l'exploit devait être retiré à la mairie.

Toutefois, pour davantage de sécurité juridique, le présent article additionnel a pour but d'inscrire cette précision dans le texte même des articles 557 et 558 du code de procédure pénale.

Votre commission a inséré l'article additionnel 65 *quater* **ainsi rédigé.**

Article 65 quinquies (nouveau)

(art. 223-15-2 et 227-3 du code pénal ;

art. 308 du code de procédure pénale ; art. L. 121-3 du code de la route)

Simplifications, coordinations, mises en cohérence et harmonisations préconisées par la Cour de cassation dans ses rapports annuels

Le présent article additionnel, inséré par votre commission à l'initiative de votre rapporteur, modifie le code pénal, le code de procédure pénale et le code de la route afin de procéder à plusieurs simplifications, coordinations, mises en cohérence et harmonisations préconisées par la Cour de cassation dans ses rapports annuels.

➤ ***Rédaction de l'article 223-15-2 du code pénal***

L'article 223-15-2 du code pénal, issu de la loi n° 2001-504 du 12 juin 2001 tendant à renforcer la prévention et la répression des mouvements sectaires portant atteinte aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales, incrimine l'abus frauduleux de l'état d'ignorance ou de la situation de faiblesse d'un mineur ou d'une personne vulnérable. Pour que le délit soit constitué, ce texte exige que la minorité ou la particulière vulnérabilité de la victime soit « *apparente et connue de son auteur* ».

Comme le souligne la Cour de cassation dans son rapport annuel pour 2005, « *exiger que ces deux conditions soient cumulativement réunies apparaît redondant dans l'hypothèse où la situation est apparente (car elle devient alors nécessairement connue de l'auteur) et superflu lorsqu'elle est connue de l'auteur (car on ne voit pas quel est alors l'intérêt d'exiger qu'elle soit, au surplus, apparente). En outre, une telle rédaction peut susciter des difficultés de preuve de l'infraction, de nature à atténuer singulièrement l'efficacité attendue de cette incrimination dont la nouvelle rédaction visait, notamment, à permettre de poursuivre les pressions dont sont victimes les adeptes de sectes. Enfin, il est à noter que lorsque le code pénal érige la vulnérabilité de la victime en circonstance aggravante de l'infraction, il exige seulement qu'elle soit apparente ou connue de son auteur : tel est le cas en matière de viol (art. 222-24-3), d'agression sexuelle (art. 222-29-2), d'escroquerie (art. 313-2-4) ou d'abus de confiance (art. 314-2-4), et tel était également le cas de l'ancien article 313-4 dont les dispositions ont été abrogées et remplacées par l'article 223-15-2 dont il s'agit* ».

Le I de cet article propose ainsi, suivant ces préconisations, de substituer aux mots « *dont la vulnérabilité est apparente et connue de son auteur* », les mots « *apparente ou connue de son auteur* ».

➤ **Rédaction de l'article 227-3 du code pénal**

Les conséquences du divorce pour les enfants sont désormais réglées, depuis la loi n° 2002-305 du 4 mars 2002 relative à l'autorité parentale, par le titre IX du livre 1^{er} du code civil, et non plus par les titres V, VI, VII et VIII du même livre, auxquels continue à faire référence l'article 227-3 du code pénal.

Le II de cet article additionnel adapte donc la rédaction de l'article 227-3 du code pénal pour faire désormais référence au « *titre IX du livre 1^{er} du code civil* ».

➤ **Article 308 du code de procédure pénale**

Le quatrième alinéa de l'article 308 du code de procédure pénale prévoit que l'enregistrement sonore ou audiovisuel peut être utilisé devant la cour d'assises jusqu'au prononcé de l'arrêt. Il peut également être utilisé devant la cour d'assises statuant en appel, devant la Cour de cassation saisie d'une demande en révision, ou, après cassation ou annulation sur demande en révision, devant la juridiction de renvoi.

Comme le fait observer la Cour de cassation dans son rapport annuel pour 2007, dans une partie consacrée à la procédure devant la commission de révision, « *l'absence de notes d'audiences dans les dossiers criminels et la non-motivation des arrêts des cours d'assises [...] rendent particulièrement difficile l'appréciation de la nouveauté du fait invoqué et de son importance quant à la culpabilité du condamné. Certes, l'article 308 du code de procédure pénale prévoit que le président de la cour d'assises peut ordonner que les débats feront l'objet en tout ou en partie, sous son contrôle, d'un enregistrement sonore. Mais si ce même texte autorise l'utilisation ultérieure de cet enregistrement devant la cour d'assises ou devant la cour de cassation saisie d'une demande de révision, il n'a pas été envisagé qu'il puisse l'être devant la commission de révision. Aussi est-il suggéré d'ajouter au quatrième alinéa de l'article 308, après les mots " devant la cour d'assises statuant en appel ", les mots " devant la commission de révision " ».*

Le III de cet article additionnel procède à cet ajout.

➤ **Rédaction de l'article 121-3 du code de la route**

La combinaison des articles L. 121-2 et L. 121-3 du code de la route a suscité une difficulté d'interprétation, que la chambre criminelle de la Cour de cassation a récemment tranchée en jugeant que le représentant légal d'une personne morale est redevable pécuniairement de l'amende encourue pour les excès de vitesse commis avec un véhicule immatriculé au nom de cette personne morale, à moins qu'il n'établisse l'existence d'un évènement de force majeure ou qu'il ne fournisse des renseignements permettant d'identifier l'auteur véritable de l'infraction (Cass. Crim., 26 novembre 2008, affaire 0883003).

Comme le propose la Cour de cassation dans son rapport annuel pour 2008 (en cours de publication), il convient de rendre plus claire la loi en modifiant le 3^{ème} alinéa de l'article L. 121-3 du code de la route dans le sens de cette jurisprudence, en précisant que, lorsque le certificat d'immatriculation du véhicule est établi au nom d'une personne morale, la responsabilité pécuniaire prévue au premier alinéa incombe, sous les réserves prévues au premier alinéa de l'article L. 121-2, au représentant légal de cette personne morale.

Le IV de cet article additionnel procède à cette clarification.

Votre commission a adopté l'article additionnel 65 *quinquies* **ainsi rédigé.**

Article 65 sexies (nouveau)

(art. 161-1, 175, 398-1 et 569 du code de procédure pénale)

Précisions et coordinations omises dans plusieurs lois

Dans un souci de simplification des procédures pénales demandées par les praticiens, le présent article additionnel, inséré par votre commission à l'initiative de son rapporteur, complète des dispositions figurant dans la loi n° 2005-1549 du 12 décembre 2005 relative à la récidive, dans la loi n° 2007-291 du 5 mars 2007 renforçant l'équilibre de la procédure pénale et dans la loi n° 2007-297 du même jour relative à la prévention de la délinquance.

Ainsi, le I et le II ajoutent deux précisions omises par la loi renforçant l'équilibre de la procédure pénale, en prévoyant la possibilité pour les parties de renoncer aux formalités ou délais prévus en matière d'expertise contradictoire (article 161-1 du code de procédure pénale) ou de règlement contradictoire des informations (article 175 du même code).

Afin de simplifier le jugement des délits de violence par le recours au juge unique, le III répare une omission de la loi du 5 mars 2007 relative à la prévention de la délinquance, laquelle a créé la nouvelle circonstance aggravante de commission d'un délit en état d'ivresse ou sous l'empire de stupéfiants. Ainsi, le III complète la liste des infractions relevant du juge unique, définie par l'article 398-1 du code de procédure pénale, afin d'y mentionner les violences avec cette circonstance aggravante (prévues par le 14° des articles 222-12 et 222-13 du code pénal).

Enfin, afin de faciliter l'exécution des condamnations rendues par des arrêts « contradictoires à signifier » (c'est-à-dire en l'absence du prévenu qui avait pourtant été informé de la date de l'audience), le IV du présent article additionnel complète l'article 569 sur les effets du pourvoi en cassation, pour préciser que le droit du condamné de former un pourvoi lors de la signification de l'arrêt n'empêche pas de le maintenir en détention sous le régime de la détention provisoire. Cette règle a en effet été prévue par l'article 498-1 pour les jugements frappés d'appel, mais omise par erreur dans l'hypothèse d'un pourvoi en cassation formé contre un arrêt rendu par la cour d'appel.

Votre commission a inséré l'article additionnel 65 *sexies* **ainsi rédigé.**

Article 66

**Application dans les collectivités d'outre-mer
des dispositions du chapitre IV**

Enfin, l'article 66 a pour but de préciser que les dispositions des articles 56 à 65 de la présente proposition de loi s'appliquent aux collectivités d'outre-mer dans les conditions définies par le statut de chacune d'entre elles.

Votre commission a adopté l'article 66 **sans modification**.

CHAPITRE IV BIS (NOUVEAU)

Article 66 bis (nouveau)

Ratification d'ordonnances

Pour assurer la lisibilité de la loi de simplification, votre commission, à l'initiative de son rapporteur, propose de regrouper dans un **chapitre spécifique**, constitué d'un article unique créé *in fine*, les ratifications d'ordonnances prévues par les articles 55-I et 55 *bis* auxquelles s'ajoutent celles introduites par votre commission.

Sous la réserve de l'examen de l'ensemble de ces actes figurant précédemment dans le commentaire des articles 55 et 55 *bis*, votre commission a inséré et adopté cette **division cet article 66 bis nouveaux**.

**CHAPITRE V
COMPENSATION FINANCIÈRE**

Article 67

Compensation financière des pertes de recettes potentielles

Cet article, figurant dans la proposition de loi initiale, vise à compenser, à due concurrence, les pertes de recettes éventuelles qui résulteraient pour les régimes sociaux et pour l'Etat de l'application de la présente proposition de loi, par une majoration des droits visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts et par la création d'une taxe additionnelle à ces mêmes droits.

Votre commission vous propose d'adopter l'article 67 **sans modification**.

EXAMEN EN COMMISSION MERCREDI 11 FÉVRIER 2009

La commission a examiné le rapport de M. Bernard Saugey et établi le texte proposé par la commission pour la proposition de loi n° 34 (2008-2009), adoptée par l'Assemblée nationale, de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures.

M. Bernard Saugey, rapporteur, a présenté le texte voté par les députés, à l'initiative du président de la commission des lois de l'Assemblée nationale, M. Jean-Luc Warsmann, qui clarifie, simplifie et allège de nombreuses dispositions dans des domaines très divers du droit.

Après avoir indiqué que trois commissions permanentes (affaires économiques, affaires sociales et finances) s'étaient saisies pour avis de cette proposition, le rapporteur a précisé que, pour la cohérence du débat, la commission des lois avait décidé de s'en remettre à elles pour l'examen des dispositions relevant de leur seule compétence. Dans le même esprit, les ordonnances que les articles 55 et 55 bis proposent de ratifier seront examinées, chacune pour ce qui la concerne, par les différentes commissions qui ont aussi été consultées sur la suppression d'une centaine de rapports au Parlement prévue par l'article 29 de la proposition de loi.

Présentant les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale, M. Bernard Saugey, rapporteur, a souligné qu'elles s'inscrivaient dans le travail de simplification du droit de la commission des lois de l'Assemblée nationale. Initialement composée de quarante-neuf articles, la proposition en comptait soixante-dix-sept lors de sa transmission au Sénat, dont sept articles d'habilitation législative, la ratification de vingt-cinq ordonnances modifiant, supprimant ou créant environ 1900 articles de loi et la suppression d'une centaine de rapports au Parlement.

Le rapporteur a insisté sur l'importance inégale des dispositions proposées dont certaines constituent des modifications majeures, dépassant la simple clarification.

Abordant les articles examinés par la commission des lois, M. Bernard Saugey, rapporteur, a précisé qu'il s'agissait, tout d'abord, de mesures de simplification en faveur des citoyens et des usagers des administrations, comme l'extension des possibilités d'inscription sur les listes électorales hors période de révision, la création d'une nouvelle modalité de vente des biens indivis sur autorisation judiciaire, la clarification et l'assouplissement des règles relatives à la copropriété des immeubles bâtis ou la rationalisation de l'organisation judiciaire, conformément aux propositions de la commission sur la répartition des contentieux présidée par le recteur Serge Guinchard.

Suivent des mesures de simplification des règles applicables aux collectivités territoriales et aux services publics et de sécurisation de leur

environnement juridique par le renforcement des prérogatives conférées aux exécutifs locaux, l'allègement des procédures et la clarification des règles relatives au fonctionnement des collectivités locales.

La proposition de loi prend également en compte la diffusion des nouvelles technologies par les collectivités territoriales et les services publics.

Enfin, l'Assemblée nationale a consenti de nouvelles habilitations législatives pour permettre notamment au Gouvernement de réformer le champ du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales.

Abordant le volet « pénal » de la proposition, le rapporteur a souligné qu'il contenait des dispositions très diverses dont certaines constituent des innovations importantes. Ce chapitre vise tout d'abord à améliorer les relations entre les citoyens et l'administration, clarifier ensuite la législation pénale et renforcer enfin les pouvoirs de l'autorité judiciaire par la réforme de la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité et l'affermissement des dispositions relatives à l'exécution des mandats d'arrêt européens et aux décisions d'extradition.

M. Bernard Saugey, rapporteur, s'est arrêté sur deux articles qui, sous couvert d'allègement, constituent des réformes importantes : le premier, l'article 57, relève les quantum de peine initiaux dans dix catégories d'infraction ; le second, l'article 63, étend le champ de l'ordonnance pénale à l'ensemble des délits, à l'exception de cinq catégories de délits (délits de presse, homicide involontaire, délits politiques, délits prévus par le code du travail et délits dont la procédure de poursuite est prévue par une loi spéciale).

Avant d'aborder l'examen des articles, le rapporteur a brièvement présenté ses amendements en précisant qu'ils adhéraient à la démarche initiée par les députés tout en consolidant les objectifs. M. Bernard Saugey, rapporteur, a indiqué qu'il avait voulu conserver à la proposition de loi ses principes de simplification et d'allègement du bloc législatif en l'y cantonnant : c'est pourquoi il proposerait, entre autres, de supprimer les dispositions qui s'en écartent en limitant les modifications intervenant en matière pénale, notamment, l'extension massive du champ de l'ordonnance pénale (article 63), le relèvement des quantum de peine initiaux dans dix catégories d'infractions, prévu parallèlement à la suppression de règles dérogatoires en matière de récidive légale (article 57), le délit nouveau de soustraction à l'exécution d'un mandat d'arrêt européen ou d'une décision d'extradition (article 65), ainsi que la faculté, pour les collectivités territoriales, de recourir à l'affichage numérique de leurs actes à titre exclusif (article 34).

M. Jean-Jacques Hyst, président, a relevé que l'examen de la proposition de loi marquait la première application directe de la procédure, prévue par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, selon laquelle la discussion en séance publique, qui doit en l'espèce intervenir fin mars 2009, porte sur le texte adopté par la commission. Il a rappelé que la commission avait décidé d'établir ce texte en examinant les amendements émanant du

rapporteur ou des autres membres de la commission déposés avant le délai-limite qu'elle avait fixé au lundi 9 février à 11 heures.

Il a ajouté qu'à l'instar de la pratique de la IV^{ème} République et dans un souci de simplicité, les amendements des commissions saisies pour avis seraient traités comme des amendements au texte adopté par la commission au fond et, en conséquence, seraient examinés par la commission en même temps que les autres amendements extérieurs lors d'une réunion ultérieure.

M. François Zocchetto a salué la qualité du travail du rapporteur, notant la longueur du texte adopté par les députés. Il a déclaré que certaines dispositions à caractère pénal n'avaient pas leur place dans un texte de simplification, citant les mesures relatives à l'ordonnance pénale, la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité ou encore les dispositions relevant les quantums de peine initiaux dans dix catégories d'infractions.

Partageant la position de M. François Zocchetto sur les mesures pénales, M. Pierre Fauchon s'est inquiété de la suppression, par l'article 29 de la proposition de loi, de plus d'une centaine de rapports au Parlement, qu'il a présentés comme pouvant être des outils de contrôle indispensables, citant en particulier le rapport biennal prévu par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales pour évaluer le prêt, par l'Etat, d'œuvres significatives de ses collections aux musées relevant des collectivités territoriales.

M. Bernard Saugey, rapporteur, a indiqué qu'il proposerait un amendement visant à maintenir sept rapports, dont celui sur les prêts aux musées.

En réponse à M. Patrice Gélard qui s'interrogeait sur l'opportunité d'inscrire dans la proposition de loi des mesures de simplification en matière d'infractions au code de la route, M. Bernard Saugey, rapporteur, a fait référence à l'article 2 de la proposition qui permet la restitution automatique de la consignation en cas de succès de la contestation d'une amende forfaitaire.

A l'article premier (extension de la faculté de s'inscrire sur les listes électorales en dehors des périodes de révision), M. Bernard Saugey, rapporteur, a présenté un amendement tendant, d'une part, à reprendre l'extension de la possibilité de s'inscrire sur les listes électorales en dehors de la période de révision de ces listes, aux personnes déménageant pour un motif professionnel, adoptée par l'Assemblée nationale, d'autre part, à transférer l'établissement de ces inscriptions du juge d'instance aux commissions administratives qui assurent ces inscriptions pendant la période de révision.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a rappelé que certaines catégories d'électeurs pouvaient déjà, en l'état du droit, s'inscrire sur les listes électorales en dehors de la période de révision des listes électorales, à l'exemple des personnes remplissant la condition d'âge exigée pour être électeur après la

clôture des délais d'inscription ou de celles qui ont acquis la nationalité française par déclaration ou manifestation expresse de volonté ou ont été naturalisées après la clôture de ces délais.

Il a noté que le dispositif proposé par le rapporteur amènerait les commissions administratives à établir des inscriptions sur les listes électorales jusqu'au cinquième jour précédant le jour du scrutin.

M. Bernard Saugey, rapporteur, a estimé que sa proposition faciliterait les démarches des électeurs tout en soulageant les tribunaux d'instance d'une activité secondaire pour eux, mais que toutes les garanties de procédure seraient préservées, les décisions des commissions administratives pouvant être contestées devant le juge d'instance.

Il a indiqué que la rédaction proposée précisait que les décisions de la commission administrative doivent être notifiées par le maire dans les deux jours aux intéressés par « lettre recommandée avec accusé de réception » mais a souligné que, selon la commission des finances, le maintien de cette précision rendrait le dispositif irrecevable au regard de l'article 40 de la Constitution.

La commission a donc adopté l'amendement en supprimant cette précision.

A l'invitation de son rapporteur, la commission a complété l'article 2 (restitution automatique de la consignation en cas de succès de la contestation d'une amende) afin de renvoyer au règlement la définition des modalités selon lesquelles s'effectue le remboursement de la consignation versée par une personne qui a contesté avec succès une amende forfaitaire. La commission a en effet considéré qu'il était souhaitable, indépendamment de toute demande formulée par l'utilisateur, de permettre à l'administration d'adresser à ce dernier, avec la décision de relaxe ou de classement sans suite, une demande de renseignements complémentaires destinée à permettre un remboursement rapide de la consignation.

A l'article 4 (aliénation d'un bien indivis), la commission a examiné un amendement de réécriture complète présenté par le rapporteur.

M. Bernard Saugey, rapporteur, a exposé qu'il avait pour objet, outre des clarifications rédactionnelles, de porter de deux à trois mois le délai de réflexion accordé aux autres indivisaires pour s'opposer ou non à la vente amiable d'un bien indivis, projetée par un ou plusieurs indivisaires titulaires de la majorité des deux tiers des droits indivis. Il a indiqué que cet allongement du délai de réflexion était destiné à éviter autant que possible la saisine du tribunal de grande instance aux fins de licitation du bien indivis et répondait à un souci de cohérence avec divers délais institués par le code civil en matière de partage des indivisions successorales.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a fait observer que cet article de la proposition de loi allait au-delà de la simplification du droit.

M. Bernard Saugey, rapporteur, a estimé que les dispositions proposées contribueraient à simplifier le fonctionnement d'un grand nombre d'indivisions.

M. René Garrec a rappelé le principe selon lequel nul n'est tenu de rester dans l'indivision.

La commission a adopté l'amendement présenté par le rapporteur.

A l'article 6 (assouplissement des conditions de surélévation des immeubles soumis au régime de la copropriété), la commission a adopté un amendement du rapporteur tendant :

- à prévoir que la décision d'aliénation du droit de surélever ne pourra être prise, en tout état de cause, qu'à la majorité des voix de l'ensemble des copropriétaires ;

- à préciser que l'accord des copropriétaires de l'étage supérieur de l'immeuble à surélever devra être unanime ;

- à faire application de la règle de majorité prévue par le règlement de copropriété si celle-ci est plus restrictive.

Après l'article 6, la commission a examiné un amendement de M. Laurent Béteille et plusieurs de ses collègues, visant à insérer un article additionnel afin d'autoriser la reconstruction à l'identique des bâtiments situés dans une zone de dépassement du coefficient d'occupation des sols. Après les interventions de l'auteur de l'amendement, de M. Patrice Gélard, de Mme Catherine Troendle et du rapporteur, la commission a inséré un article additionnel 6 bis permettant de reconstruire ces biens à condition qu'ils aient été détruits depuis moins de cinq ans dans la mesure où ils ont été régulièrement édifiés et ne contreviennent pas aux prescriptions de la carte communale et du plan local d'urbanisme.

A l'article 7 (actualisation de la terminologie du code civil), la commission a adopté dix amendements de coordination présentés par le rapporteur.

M. Jean-Pierre Sueur a regretté l'amputation de la langue française opérée par cet article de la proposition de loi.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a précisé que les modifications adoptées par l'Assemblée nationale reprenaient plusieurs préconisations de la commission spécialisée de terminologie et de néologie en matière juridique, présidée par M. François Terré, président de l'Académie des sciences morales et politiques.

La commission a ensuite examiné un amendement du rapporteur ayant pour objet de maintenir le mot : « répétition » plutôt que de prévoir son remplacement par le mot : « restitution ».

M. Bernard Saugey, rapporteur, a observé que cette expression était employée dans de nombreux textes de lois, et pas seulement dans le code civil,

et que l'Assemblée nationale avait omis de nombreuses coordinations. Il a exposé qu'en tentant d'y procéder, il avait constaté que le verbe : « répéter » pouvait tantôt être remplacé par le verbe : « réclamer » tantôt par le verbe « obtenir », le choix du verbe idoine ne s'avérant guère évident dans bien des cas. En conséquence, il a estimé qu'il ne serait opportun ni de procéder à une actualisation partielle de la terminologie ni de prendre le risque de modifier le fond du droit sans en mesurer pleinement les conséquences.

La commission a adopté cet amendement.

Après l'article 7, la commission a adopté un amendement tendant à insérer un article additionnel 7 bis corrigeant des erreurs de référence laissées par la loi du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile.

A l'article 8 (réception et enregistrement des déclarations de nationalité française), la commission a adopté un amendement présenté par le rapporteur ayant pour objet, suivant la proposition du rapport de la commission sur la répartition des contentieux présidée par le recteur Serge Guinchard, de confier aux préfetures la réception des déclarations d'acquisition de la nationalité française en raison du mariage avec un conjoint français.

Après l'article 9, elle a adopté un amendement présenté par le rapporteur ayant pour objet d'insérer un article additionnel 9 bis afin :

- d'une part, de donner compétence au juge aux affaires familiales pour connaître de la liquidation et du partage des intérêts patrimoniaux des époux et du partage des indivisions des concubins et des partenaires d'un pacte civil de solidarité ;

- d'autre part, de soumettre les règles de partage des indivisions successorales et post-communautaires aux mêmes règles procédurales.

M. Jean-Pierre Sueur a fait part de son intention de déposer ultérieurement un amendement ayant pour objet de permettre la reconnaissance de la validité des pactes civils de solidarité conclus à l'étranger.

La commission a supprimé l'article 13 (suppression de la consultation de la commission de réforme des fonctions publiques territoriale et hospitalière en cas d'admission par l'administration de l'imputabilité au service) généralisant à l'ensemble des trois fonctions publiques la non-saisine de la commission de réforme en cas d'admission par l'administration de l'imputabilité au service d'un accident ou d'une maladie survenus à un fonctionnaire.

Après l'article 14, la commission a adopté un amendement du rapporteur tendant à insérer un article additionnel 14 bis afin de reprendre dans le chapitre premier de la proposition de loi les dispositions de l'article 17 (déclenchement d'office du solde bancaire insaisissable) et à :

- préciser expressément l'application de ce dispositif à toutes mesures de saisie, quelles que soient les procédures d'exécution employées, y compris l'avis à tiers détenteur ;

- prévoir que ce solde est à disposition du débiteur pendant toute la durée de la mesure d'exécution ;

- fixer le montant insaisissable laissé sur le compte du débiteur au maximum au montant forfaitaire du revenu de solidarité active, compte tenu de la suppression prévue au 1er mai 2009 du revenu minimum d'insertion ;

- reporter l'entrée en vigueur du présent article trois mois après la publication de la loi.

Puis la commission a adopté, après le même article, un amendement de M. Laurent Béteille et plusieurs de ses collègues, tendant à insérer un article additionnel 14 ter afin de consacrer, dans une disposition du code de la consommation, la jurisprudence constante de la Cour de cassation mettant à la charge du professionnel la preuve de l'accomplissement de son obligation de mettre le consommateur en mesure de connaître, avant la conclusion du contrat, les caractéristiques essentielles du bien vendu ou du service fourni.

Elle a ensuite examiné un amendement des mêmes auteurs tendant à insérer un article additionnel afin, d'une part, d'apporter la même précision s'agissant de l'obligation faite au professionnel vendeur d'un bien meuble d'informer le consommateur de la période prévisible de mise à disposition sur le marché des pièces indispensables à l'utilisation de ce bien et, d'autre part, de préciser que cette obligation doit s'exécuter avant la conclusion du contrat.

M. Laurent Béteille a indiqué que son amendement tendait également à imposer au vendeur d'indiquer une période ferme de disponibilité, et non pas seulement une période prévisible.

Après avoir relevé que la disponibilité des produits concernés sur le marché n'était pas le fait du vendeur mais du fabricant ou de l'importateur et qu'il convenait d'éviter que la responsabilité du vendeur soit recherchée s'il apparaît que ces éléments ne sont pas disponibles dans les faits, M. Bernard Saugey, rapporteur, a proposé de rectifier l'amendement afin que cette dernière précision soit supprimée.

M. Jacques Mézard, rejoint par Mme Marie-Hélène des Esgaulx, a souligné que la rédaction proposée par l'amendement risquait de multiplier les contentieux à l'encontre du vendeur, alors que ce dernier était étranger à la mise sur le marché des produits.

M. Alain Anziani ayant indiqué que la formulation de l'amendement permettrait d'éviter la situation actuelle où le vendeur décidait lui-même de la disponibilité des produits indispensables à l'utilisation des biens qu'il vend, M. Jacques Mézard a objecté que la rédaction envisagée par M. Laurent Béteille risquait de conduire les vendeurs à informer les consommateurs d'une

période de disponibilité qui pourrait être inférieure à la période de garantie légale.

La commission n'a pas adopté l'amendement.

Après l'article 14, la commission a été saisie d'un amendement de M. Laurent Béteille et plusieurs de ses collègues tendant à insérer un article additionnel afin que les litiges nés de l'application du code de la consommation soient portés, au choix du consommateur, soit devant la juridiction de son domicile, soit devant la juridiction du lieu de la livraison effective de la chose ou du lieu de l'exécution de la prestation de service.

M. Laurent Béteille a expliqué que les règles de compétence territoriale actuelles étaient inéquitables pour les consommateurs : certains professionnels opposent une totale inertie à leurs réclamations, sachant qu'ils n'ont pas sérieusement à redouter une suite judiciaire puisque la juridiction compétente est souvent celle du domicile du professionnel, parfois très éloigné du lieu de résidence du consommateur.

M. Bernard Saugey, rapporteur, a indiqué que si l'intention qui sous-tendait l'amendement était louable, la rédaction proposée soulevait des difficultés puisqu'elle conduirait à permettre au défendeur, lorsqu'il est un consommateur, de choisir de manière discrétionnaire la juridiction devant laquelle il souhaite être attiré, une telle orientation étant contraire aux dispositions existant en droit interne et en droit communautaire, qui fixent des règles de compétence territoriale alternatives.

Afin d'améliorer la situation des consommateurs tout en supprimant les difficultés soulevées, il a proposé que l'amendement soit rectifié afin de permettre à tout consommateur, pour les actions qu'il initie contre un professionnel, de saisir, s'il le souhaite, le tribunal du lieu de son domicile, sous réserve que ce dernier soit celui dans le ressort duquel il demeurerait au moment de la conclusion du contrat ou de la survenance du dommage.

Après que M. Laurent Béteille a estimé que cette modification restreignait considérablement l'objet de son amendement, M. Alain Anziani a relevé que les commerçants étant en capacité de livrer les biens en plusieurs parties du territoire, ils l'étaient également pour se défendre devant la juridiction du lieu de résidence du consommateur.

M. Jean-Jacques Hyst, président, a jugé qu'il convenait d'éviter que des règles de procédure différentes soient fixées selon les branches du droit concernées, soulignant que les professionnels en cause pouvaient être de grands groupes mais aussi de petits commerçants ou artisans pour lesquels être attiré devant la juridiction du domicile du consommateur pouvait avoir un coût important.

M. Jacques Mézard a relevé qu'en matière contractuelle, le code de procédure civile permettait déjà au demandeur de saisir à son choix, outre la juridiction du lieu où demeure le défendeur, la juridiction du lieu de la livraison effective de la chose ou du lieu de l'exécution de la prestation de

service. Il a estimé que cette disposition offrait déjà une réelle souplesse pour le consommateur.

La commission n'a pas adopté l'amendement.

Après l'article 14, la commission a été saisie d'un amendement des mêmes auteurs tendant à insérer un article additionnel afin d'assimiler les contrats de déménagement à des contrats d'entreprise, de manière que les articles L. 133-1 et suivants du code de commerce, qui laissent trois jours au destinataire pour notifier des réserves en cas d'avarie ou de perte des biens transportés, ne s'appliquent plus automatiquement à ces contrats. M. Laurent Béteille a jugé ce délai trop court et a plaidé en faveur d'un retour à la jurisprudence de la Cour de cassation, antérieure à l'adoption de la loi du 12 juin 2003 relative à la violence routière, qui assimilait les contrats de déménagement à des contrats d'entreprise.

M. Bernard Saugey, rapporteur, a rappelé que c'est à l'initiative de la commission des lois du Sénat que la loi du 12 juin 2003 avait soumis explicitement les entreprises et les activités de déménagement à la réglementation applicable aux entreprises de transport.

Toutefois, il a expliqué que la loi du 12 juin 2003 ne s'était pas prononcée sur la qualification juridique et le régime applicable aux contrats de déménagement. Les contrats de déménagement demeurent assimilés à des contrats d'entreprise.

En conséquence, il a demandé le retrait de cet amendement satisfait sur le fond et qui, s'il était adopté, risquerait de sortir les entreprises de déménagement de la réglementation relative aux entreprises de transport, au détriment de la sécurité routière.

La commission n'a pas adopté l'amendement.

La commission a ensuite adopté un amendement du rapporteur supprimant l'article 17 (déclenchement d'office du solde bancaire insaisissable), compte tenu de l'insertion des dispositions de cet article après l'article 14.

Après l'article 17, elle a adopté un amendement du même auteur ayant pour objet d'insérer un article additionnel 17 bis afin :

- de lever une ambiguïté sur l'application du régime d'incompatibilités relatif aux commissaires et aux comptes aux commissaires aux apports chargés d'évaluer les apports en nature lors de la constitution d'une société anonyme :

- de préciser l'étendue de l'obligation du commissaire aux comptes de présenter ses observations sur certains éléments du rapport annuel d'une société anonyme ou d'une société en commandite par actions, afin de respecter les dispositions de la directive 2006/46/CE sur les comptes annuels des sociétés ;

- de faire exercer le contrôle de la légalité de la fusion, ce choix étant laissé à la discrétion des sociétés qui fusionnent, soit par un notaire, soit par un greffier du tribunal de commerce dans le ressort duquel est immatriculée la société.

A l'article 24 (désignation d'experts par le procureur de la République en matière de droit de la consommation), la commission a adopté un amendement du rapporteur permettant au procureur de la République de nommer l'un des experts, dès lors que cet article prévoit que le procureur peut décider d'une expertise.

La commission a examiné l'article 28 ter (habilitation législative pour réformer le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales) par lequel le Gouvernement demande au Parlement l'autorisation de modifier par ordonnance la liste des actes des collectivités territoriales soumis à l'obligation de transmission au représentant de l'Etat au titre du contrôle de légalité. M. Bernard Saugey, rapporteur, a indiqué que le Gouvernement envisageait d'en excepter certains actes en matière de domanialité publique, de fonction publique territoriale et d'urbanisme pour les certificats d'urbanisme et les déclarations préalables. Sur ce dernier point, M. Jean-Jacques Hyst, président, a remarqué que les directions départementales de l'équipement n'instruisant plus les déclarations de travaux, la transmission obligatoire constituait une garantie. M. Patrice Gélard a déploré les récentes réformes intervenues en matière de droit de l'urbanisme, censées le simplifier.

En conséquence, sur la proposition du rapporteur, la commission a encadré l'habilitation accordée au Gouvernement, puis pour des motifs de lisibilité, a transféré cette disposition dans le chapitre III consacré aux collectivités territoriales. En conséquence, elle a supprimé l'article 28 ter et inséré un article additionnel 54 quater.

A l'invitation de son rapporteur, la commission a complété les dispositions de l'article 28 quinquies (règles relatives au déplacement d'un débit de tabac sur le territoire d'une même commune), qui octroie aux maires la compétence en matière de déplacement des débits de tabac sur le territoire de la commune, afin de préciser que les avis obligatoirement rendus par le directeur régional des douanes et par l'organisation professionnelle représentative sur le plan national des débitants de tabac devront l'être dans un délai d'un mois à compter de la date de saisine, faute de quoi leur silence vaudra avis favorable.

Répondant à M. Patrice Gélard, qui avait estimé que la direction des douanes disposait de pouvoirs réellement exorbitants en matière d'implantation des débits de tabac sur le territoire métropolitain, M. Bernard Saugey, rapporteur, s'est félicité de ce que les maires puissent désormais statuer sur les décisions relatives au déplacement de ces établissements sur le territoire de sa commune.

A l'article 29 (suppression de rapports au Parlement), la commission a adopté un amendement du rapporteur maintenant sept des cent rapports au

Parlement dont la suppression est proposée, M. Pierre Fauchon ayant souligné l'utilité d'un rapport prévu par la loi du 13 août 2004 sur le prêt, par l'Etat, d'œuvres significatives de ses collections aux musées relevant des collectivités territoriales.

Attentive à la situation des élus ne maîtrisant pas suffisamment l'outil informatique, la commission a adopté un amendement de son rapporteur visant à préciser, à l'article 33 (règles diverses relatives au fonctionnement des collectivités territoriales), que seuls les conseillers généraux ou régionaux qui le souhaitent pourront être informés des affaires inscrites à l'ordre du jour par le biais d'une plate-forme documentaire accessible de façon sécurisée sur Internet. En outre, en cas d'urgence, la commission a précisé que le délai de convocation des élus ne pourrait pas être abrégé à moins d'un jour franc par le président du conseil général ou régional. A ce même article 33, la commission, suivant en cela une proposition de son rapporteur, a précisé que le conseil général, dont la consultation obligatoire serait supprimée en matière de création et de dissolution d'un syndicat de communes ainsi qu'en matière de dissolution d'une communauté de communes, serait tenu informé de la création ou de la dissolution des structures précitées.

Suivant l'avis de son rapporteur, la commission a supprimé l'article 34 (possibilité ouverte aux collectivités locales de procéder à l'affichage des actes exclusivement sur support numérique). M. Bernard Saugey, rapporteur, a considéré que, s'il était souhaitable de laisser les collectivités procéder à l'affichage de leurs actes sur support numérique lorsqu'elles l'estiment utile, il était nécessaire de conserver, en tout état de cause, un affichage sur support papier, afin de préserver la capacité d'information des personnes qui ne maîtrisent pas l'usage de l'informatique.

A l'article 38 (création d'une procédure de saisie de créances simplifiée pour le recouvrement des créances domaniales et des produits divers de l'Etat), la commission a adopté un amendement du rapporteur ayant pour objet, d'une part, de codifier dans le livre des procédures fiscales la nouvelle procédure de recouvrement simplifiée des créances domaniales et des produits divers de l'Etat, appelée « saisie à tiers détenteur », d'autre part, d'encadrer cette procédure en exigeant un titre exécutoire, une notification de la saisie au débiteur et au tiers détenteur, accompagnée de précisions sur les voies de recours dont ils disposent, et en prévoyant expressément une possibilité de recours juridictionnel.

La commission a amendé l'article 40 (clarification et simplification de règles diverses relatives au fonctionnement des collectivités territoriales) afin de procéder à une coordination avec un article du code de l'éducation, dont la rédaction a été simplifiée.

La commission a adopté l'article 43 (procédure simplifiée de modification des directives territoriales d'aménagement) sous réserve d'une clarification rédactionnelle.

Après l'article 44, la commission a adopté un amendement présenté par son rapporteur tendant à insérer un article additionnel 44 bis afin d'assouplir la procédure de labellisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Le rapporteur a indiqué que, si le législateur a prévu en 2004 la possibilité pour la CNIL de délivrer un label à des produits ou à des procédures tendant à la protection des données, cette procédure n'a jamais été mise en œuvre. Le dispositif vise donc, pour l'essentiel, à ouvrir la possibilité pour le président de la CNIL de recourir aux services d'un expert indépendant, dont le rapport sera transmis à la commission qui décidera ou non de délivrer le label.

A l'article 46 (libre communication des informations cadastrales), la commission, sur proposition de son rapporteur, a encadré davantage le principe de publicité foncière afin de mieux le concilier avec le droit à la vie privée. Elle a ainsi précisé que la communication des données cadastrales ne peut être que ponctuelle, l'administration ne devant pas être tenue de répondre à des demandes répétitives ou systématiques.

A l'article 47 (consécration législative de la base de données numériques parcellaires de l'Institut géographique national), la commission a corrigé une erreur matérielle.

A l'article 48 (conditions de validité de certaines libéralités), la commission a adopté un amendement du rapporteur ayant pour objet de maintenir l'exigence d'une autorisation administrative pour les libéralités consenties au profit des établissements de santé et des établissements sociaux et médico-sociaux, introduite par la loi du 23 juin 2006 portant réforme des successions et des libéralités, tout en prévoyant la délivrance de cette autorisation administrative par arrêté préfectoral et non plus par décret.

Examinant les dispositions de l'article 50 (réforme des règles de financement des abattoirs publics), la commission a adopté un amendement, proposé par son rapporteur, tendant à reporter au 1er janvier 2010 l'entrée en vigueur de la réforme du financement des abattoirs publics, compte tenu des délais d'examen de la proposition de loi.

A l'article 53 (aménagements aux lois du 5 mars 2007 relatives à la protection de l'enfance et à la protection juridique des majeurs), la commission a adopté un amendement du rapporteur ayant pour objet, outre des coordinations et clarifications :

- de permettre la désignation, en qualité de curateur ou de tuteur d'un proche, du majeur qui entretient avec lui des liens « étroits et stables » sans pour autant résider avec lui ;

- de supprimer le renvoi à un décret en Conseil d'Etat du soin de fixer la liste des actes graves nécessitant une autorisation du juge des tutelles pour que le préposé d'un établissement de santé ou d'un établissement social ou médico-social chargé de la tutelle ou de la curatelle d'une personne accueillie dans cet établissement puisse agir, une appréciation concrète, au cas par cas,

par le juge, semblant plus simple et plus protectrice des intérêts de la personne concernée.

Après l'article 54, la commission a examiné un amendement du rapporteur tendant à insérer un article additionnel 54 bis afin de substituer, dans les dispositions relatives au calcul des indemnités que peuvent percevoir les maires et présidents de délégations spéciales, la référence à la « population totale » à la référence antérieure à la « population municipale ». M. Bernard Saugey, rapporteur, a fait observer que la mention « population municipale », à laquelle renvoie actuellement le texte de l'article L. 2123-23 du code général des collectivités territoriales, procédait d'une erreur matérielle figurant dans l'ordonnance du 18 décembre 2003 (qui a modifié la partie législative de ce code), et que sa proposition d'amendement avait pour but de corriger cette erreur matérielle. Évoquant la question d'une éventuelle irrecevabilité de cet amendement au regard de l'article 40 de la Constitution, M. Jean-Jacques Hyest, président, a rappelé que, avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 18 décembre 2003 précitée, les indemnités des maires étaient calculées à partir d'un barème prenant en compte la « population municipale totale » ; en outre, les indemnités perçues par les adjoints sont, quant à elles, toujours calculées en prenant pour référence la « population totale » de la commune : la mention de « population municipale » qui figure à l'article L. 2123-23 du CGCT procède donc d'une erreur matérielle manifeste, ce qu'a d'ailleurs reconnu le ministère de l'intérieur, qui s'est engagé à rectifier rapidement cela, dans sa réponse à une question écrite posée par M. Jean-Louis Masson. M. Bernard Saugey, rapporteur, a par ailleurs fait observer que les dispositions visées n'avaient pour but que de définir un plafond aux indemnités que peuvent percevoir les maires, et que, en pratique et en règle générale, ces indemnités étaient d'un montant inférieur au plafond autorisé. A la remarque de M. Charles Gautier, qui a fait observer que l'amendement proposé par le rapporteur n'aboutirait qu'à des transferts de charges entre communes, dans la mesure où la « population à part » de certaines communes correspond à des baisses de population pour d'autres communes, M. Jean-Jacques Hyest, président, a indiqué que certaines personnes (internes scolaires, personnes possédant une résidence secondaire, etc.) étaient prises en compte à la fois dans le calcul de la population de leur commune d'origine et dans celle de leur commune de résidence. M. Bernard Saugey, rapporteur, a toutefois fait observer qu'il était plus légitime de prendre en compte la « population totale », et non la seule « population municipale », puisque seule la première correspond à la population gérée par le maire et le conseil municipal. Convaincue par ces arguments, la commission a adopté l'amendement proposé par son rapporteur et inséré un article additionnel 54 bis.

Après l'article 54, la commission a adopté un amendement du rapporteur tendant à insérer un article additionnel 54 ter afin d'adapter les dispositions du code général des collectivités territoriales au recrutement de policiers municipaux par les établissements publics de coopération intercommunale.

A l'article 55 (ratification de trois ordonnances et modifications du code général de la propriété des personnes publiques), elle a adopté un amendement de coordination présenté par le rapporteur.

A l'article 55 bis (ratification de vingt-deux ordonnances), la commission a adopté un amendement de coordination présenté par son rapporteur.

Abordant les dispositions de l'article 57 (suppression de dispositions dérogatoires en matière de récidive), M. Bernard Saugey, rapporteur, a rappelé que, si cet article avait pour but de modifier ou de supprimer dix-huit dispositions dérogeant à la règle générale de doublement du quantum de peines encourues en matière de récidive afin de les aligner sur le droit commun, certaines de ces dispositions procédaient également à une augmentation du quantum de peine initialement prévu dans dix catégories d'infractions. Suivant l'avis de son rapporteur, qui a fait observer que, non seulement cette aggravation pénale ne semblait pas justifiée par une progression de la délinquance dans les domaines concernés, mais que, de plus, elle dépassait en tout état de cause le champ d'un texte de simplification du droit, la commission a adopté un amendement du rapporteur tendant à revenir, dans les dix cas concernés, aux peines actuellement prévues par la législation.

A l'article 59 (clarification des règles relatives à la responsabilité pénale des personnes morales), la commission a adopté un amendement de coordination présenté par son rapporteur.

La commission a adopté un amendement de son rapporteur tendant à insérer les dispositions prévues à l'article 60 (possibilité, pour les personnes appelées à témoigner dans une procédure pénale en raison de leur activité professionnelle, de consigner leur adresse professionnelle) au sein de l'article 706-57 du code de procédure pénale, relatif à la protection des témoins. La commission a en effet estimé que cette recodification des dispositions de l'article 60 permettrait d'entourer de garanties la faculté ouverte aux personnes appelées à témoigner en raison de leur profession de ne faire consigner dans les procès-verbaux que leur seule adresse professionnelle.

La commission a ensuite procédé à l'examen des amendements de son rapporteur portant sur l'article 63 (réforme des procédures d'ordonnance pénale et de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité). Faisant référence à la disposition étendant de façon massive le champ de l'ordonnance pénale, M. Bernard Saugey, rapporteur, a fait observer que l'extension du champ d'une procédure rapide et dépourvue de publicité apparaissait contradictoire avec la volonté des pouvoirs publics de renforcer la transparence de l'institution judiciaire. Il a également rappelé que, à l'occasion de l'examen de la loi « Perben II », la commission s'était déjà opposée à une extension du champ de l'ordonnance pénale. Enfin, il a insisté sur le fait qu'une telle disposition dépassait en tout état de cause le champ d'un texte de simplification du droit. Suivant l'ensemble de ces arguments, la commission a supprimé les dispositions de l'article 63 relatives à l'ordonnance pénale. Elle a

également supprimé du texte de cet article les dispositions, relatives à la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité, permettant au juge du siège de moduler à la baisse la peine proposée par le procureur de la République et acceptée par le prévenu, suivant en cela son rapporteur qui a fait valoir que, non seulement cette disposition était fortement critiquée par les magistrats du parquet, mais qu'en outre, elle n'était, pas souhaitée par les magistrats du siège.

A l'article 64 (réforme des dispositifs relatifs à l'exécution du mandat d'arrêt européen et des décisions d'extradition), la commission a adopté un amendement rédactionnel proposé par son rapporteur.

Enfin, la commission a supprimé l'article 65 (création d'un délit de soustraction à l'exécution d'un décret d'extradition ou d'une décision de remise), suivant la proposition de son rapporteur qui a fait valoir que, non seulement la chambre de l'instruction disposait déjà de la possibilité de délivrer un mandat d'arrêt à l'encontre d'une personne qui tenterait de se soustraire à l'exécution d'une décision de remise, mais qu'en plus, selon ses informations, une telle incrimination ne concernerait pas plus de deux personnes par an. M. Jean-Jacques Hyest, président, a ajouté que ce type de disposition illustre la nécessité de disposer d'études d'impact préalablement à l'adoption de mesures nouvelles.

Après l'article 65, la commission a adopté un amendement, présenté par M. Laurent Béteille, tendant à insérer un article additionnel 65 bis visant à clarifier la définition du délit de favoritisme. M. Laurent Béteille, a tout d'abord rappelé que, sur la proposition de M. Jean-Luc Warsmann, les députés avaient adopté, dans le cadre du projet de loi d'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés, un amendement tendant à redessiner les contours du délit de favoritisme, mais que le Sénat, considérant notamment que cette disposition était trop éloignée de l'objet du texte en discussion, avait décidé de supprimer la nouvelle définition de ce délit, suivi sur ce point par la commission mixte paritaire. M. Laurent Béteille a souligné que la proposition de loi de simplification du droit, examinée au fond par les commissions des lois des deux assemblées, constituait un cadre plus adapté à une réflexion sur le délit de favoritisme. Présentant les modifications proposées, il a insisté sur le fait qu'elles ne relevaient pas le plafond de l'amende encourue, à la différence du dispositif adopté par les députés dans le texte relatif aux programmes de construction et d'investissement. Il a jugé nécessaire, sur la forme, de simplifier la rédaction de la définition du délit de favoritisme, prévue à l'article 432-14 du code pénal et, sur le fond, d'apporter deux précisions :

- d'une part, d'étendre l'application du délit de favoritisme, aujourd'hui limité aux marchés publics et aux délégations de service public, à l'ensemble des contrats de la commande publique (contrats de partenariat, baux emphytéotiques divers...) ;

- d'autre part, de prévoir une formulation spécifique destinée à ne plus sanctionner des personnes pour de simples erreurs de procédure alors qu'elles n'avaient nullement l'intention de favoriser un candidat.

En réponse à M. Yves Détraigne qui s'interrogeait sur l'applicabilité du délit de favoritisme aux délégations de service public, eu égard à la règle du choix du délégataire intuitu personae, M. Jean-Jacques Hysté, président, a souligné que les délégations de service public étaient néanmoins soumises à des règles de publicité et de mise en concurrence.

Après l'article 65, la commission a inséré, sur la proposition de son rapporteur, quatre articles additionnels, 65 ter, 65 quater, 65 quinquies et 65 sexies relatifs au droit pénal et à la procédure pénale, tendant, pour le premier, à étendre à cette dernière le principe de la signature électronique déjà prévu par l'article 1316 du code civil, pour le second à préciser, les dispositions relatives aux significations à domicile et aux significations à étude d'huissier, pour le troisième, à introduire des clarifications préconisées par la Cour de cassation dans ses rapports annuels et enfin, pour le dernier, à procéder à des coordinations omises par des lois récentes.

Après l'article 66, elle a adopté, à l'initiative du rapporteur, un amendement portant création d'une division additionnelle destinée à recueillir les articles tendant à ratifier les ordonnances visées aux articles 55 et 55 bis de la proposition de loi.

Puis elle a examiné un amendement du rapporteur tendant à insérer un article additionnel 66 bis afin de regrouper les ratifications d'ordonnances mentionnées aux articles 55 et 55 bis.

M. Bernard Saugey, rapporteur, a précisé que cet amendement avait également pour objet de procéder à la ratification :

- de l'ordonnance du 8 décembre 2008 relative aux commissaires aux comptes, sous réserve d'une précision relative à l'application des règles de rotation des commissaires aux comptes dans les entités d'intérêt public et de dispositions relatives à l'extension de l'ordonnance outre-mer ;

- de l'ordonnance du 18 décembre 2008 portant réforme du droit des entreprises en difficultés, sous réserve d'une correction d'erreur matérielle ;

- de l'ordonnance du 30 janvier 2009 portant diverses mesures relatives à la fiducie, sous réserve, d'une part, de faire bénéficier les personnes morales des dispositions de l'ordonnance précisant le régime de la fiducie-sûreté, certaines dispositions relatives à la recharge de la fiducie restant applicables aux seules personnes physiques, d'autre part, de prévoir que la fiducie-sûreté ne prend pas fin au décès du constituant mais lorsque, à l'échéance du terme, la dette qu'elle garantit a été payée.

Il a ajouté que cet amendement réalisait, en outre, plusieurs coordinations et actualisations pour l'application du code de l'organisation judiciaire issu de l'ordonnance du 8 juin 2006.

La commission a adopté cet amendement.

Puis elle a adopté le texte de la proposition de loi ainsi rédigé.

AMENDEMENTS NON ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article additionnel après l'article 14

Amendement présenté par MM. Laurent Béteille, Jean-René Lecerf, Christophe-André Frassa, Christian Cointat, François-Noël Buffet, Mme Catherine Troendle, M. Hugues Portelli

Après l'article 14, insérer un article additionnel ainsi rédigé :
La première phrase de l'article L. 111-2 du code de la consommation est ainsi rédigée :
« Le professionnel vendeur de biens meubles doit, avant la conclusion du contrat, indiquer au consommateur la période pendant laquelle les pièces indispensables à l'utilisation du bien seront disponibles sur le marché. En cas de litige, il appartient au vendeur de prouver qu'il a exécuté cette obligation ».

Article additionnel après l'article 14

Amendement présenté par MM. Laurent Béteille, Jean-René Lecerf, Christophe-André Frassa, Christian Cointat, François-Noël Buffet, Mme Catherine Troendle, M. Hugues Portelli

Après l'article 14, insérer un article additionnel ainsi rédigé :
Après l'article L. 141-4 du code de la consommation, il est inséré un article L. 141-5 ainsi rédigé :
« *L. 141-5. Les litiges nés de l'application du présent code sont portés, au choix du consommateur, soit devant la juridiction de son domicile, soit devant la juridiction du lieu de la livraison effective de la chose ou du lieu de l'exécution de la prestation de service.* »

Article additionnel après l'article 14

Amendement présenté par MM. Laurent Béteille, Jean-René Lecerf, Christophe-André Frassa, François-Noël Buffet, Mme Catherine Troendle, M. Hugues Portelli

Après l'article 14, insérer un article additionnel ainsi rédigé :
« *L'article 26 de la loi 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière est abrogé* »

ANNEXE 1
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES
PAR LE RAPPORTEUR

Ministère de la justice

Direction des affaires criminelles et des grâces

M. Jean-Marie Huet, directeur

M. Francis Le Gunehec

Direction des affaires civiles et du sceau

Mme Pascale Fombeur, directeur

Direction des services judiciaires

M. Manuel Rubio-Gullon

Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales

Direction générale des collectivités locales

M. Edward Jossa, directeur général

M. Daniel Barnier, sous-directeur des compétences et institutions locales

Conseil supérieur du notariat

M. Jean-Marie Ohnet, notaire à Strasbourg

M. Jean-François Péniguel, administrateur

GIE Avocats

Mme Andréanne Sacaze

Mme Hélène Poivey-Leclercq

Union syndicale des magistrats

Mme Catherine Vandier, vice-présidente

M. Henry Ody, trésorier

Syndicat de la magistrature

M. Ollivier Joulin

M. Mathieu Bonduelle

Force Ouvrière - Magistrats

M. Emmanuel Poinas

M. Marc Meslin

Association nationale des juges d'instance

Mme Stéphanie Kass-Danno, co-présidente

Mme Murielle Robert-Nicoud, co-présidente

Commission relative à la copropriété

M. Pierre Capoulade, président

ANNEXE 2

A. Dispositions de l'article 57 adoptées par l'Assemblée nationale

Code ou loi concerné(e)	Dispositions	Peines prévues à l'heure actuelle	Dispositif prévu par l'article 57 de la proposition de loi
Code des assurances	Art. L. 514-2 : Fait de présenter en vue de leur souscription ou de faire souscrire des contrats pour le compte d'une entreprise soumise au contrôle de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles, d'une autre entreprise mentionnée à l'article L. 310-2 ou d'une entreprise mentionnée à l'article L. 310-1-1 et non habilitée à pratiquer les opérations correspondantes sur le territoire de la République française.	- Peine initiale : amende de 3.000 euros - En cas de récidive, amende de 15.000 euros et peine d'emprisonnement de six mois	- Peine initiale : amende de 7.500 euros - En cas de récidive, amende de 15.000 euros et emprisonnement de six mois
Code de la construction et de l'habitation	Art. L. 152-4 : Méconnaissance de certaines obligations par les utilisateurs du sol, les bénéficiaires des travaux, les architectes, les entrepreneurs ou toute autre personne responsable de l'exécution de travaux.	- Peine initiale : 45.000 euros d'amende - En cas de récidive : six mois d'emprisonnement et 75.000 euros d'amende	- Peine initiale : 45.000 euros d'amende - En cas de récidive, doublement du quantum de la peine et possibilité de prononcer une peine d'emprisonnement
Code de l'environnement	Art. L. 216-8 : Fait de conduire ou d'effectuer une opération, d'exploiter une installation ou un ouvrage, ou de mettre en place ou de participer à la mise en place d'une installation ou d'un ouvrage sans l'autorisation requise.	- Peine initiale : 18.000 euros d'amende - En cas de récidive : 150.000 euros d'amende	- Peine initiale : 45.000 euros d'amende - En cas de récidive, la règle du doublement du quantum de peine s'appliquera
Code général des impôts	Art. 1741 : Fait de se soustraire frauduleusement ou de tenter de se soustraire frauduleusement à l'établissement ou au paiement total ou partiel de ses impôts.	- Peine initiale : 37.500 euros d'amende et peine d'emprisonnement de cinq ans - En cas de récidive : 100.000 euros d'amende et 10 ans d'emprisonnement	- Peines initiales inchangées - La règle du doublement du quantum de peine s'appliquera en cas de récidive

Code ou loi concerné(e)	Dispositions	Peines prévues à l'heure actuelle	Dispositif prévu par l'article 57 de la proposition de loi
Code général des impôts <i>(suite)</i>	<p>Art. 1772, 1773 et 1774 : Établissement de faux bilans, inventaires, comptes et documents, de quelque nature qu'ils soient, produits pour la détermination des bases des impôts dus par ses clients par tout agent d'affaires, expert et toute autre personne de tenir les écritures comptables de ces clients. Fait de ne pas mentionner séparément dans sa déclaration des revenus encaissés à l'étranger. Fait d'encaisser sous son nom des coupons appartenant à des tiers en vue de faire échapper ces derniers à l'application de l'impôt. Production de pièces fausses en vue d'obtenir des dégrèvements en matière d'impôts directs ou de taxes assimilées. Fait de publier par tout autre moyen que celui prévu à l'article L.111 du livre des procédures fiscales, tout ou partie des listes de contribuables visées audit article. Fait pour un contribuable de commettre sciemment dans la déclaration des revenus de valeurs et capitaux mobiliers pour l'établissement de l'impôt sur le revenu une omission ou insuffisance excédant le dixième de son revenu imposable ou la somme de 153 euros.</p>	<p>- Peine initiale : 4.500 euros d'amende et/ou peine d'emprisonnement de cinq ans, avec en outre la possibilité d'être privé des droits civiques, civils et de famille</p> <p>- En cas de récidive : 45.000 euros d'amende et peine d'emprisonnement de dix ans</p>	<p>- Peine initiale : 37.500 euros d'amende et/ou peine d'emprisonnement de cinq ans</p> <p>- En cas de récidive, la règle du doublement du quantum de peine s'appliquera</p>
	<p>Art. 1813 : Fait d'utiliser sans dérogation un appareil de distillation ambulante</p>	<p>- Peine initiale : 6.000 euros d'amende</p> <p>- En cas de récidive : 18.000 euros d'amende et peine d'emprisonnement d'un an</p>	<p>- Peine initiale : 7.500 euros d'amende</p> <p>- Le double en cas de récidive avec, en outre, la possibilité de prononcer une peine d'emprisonnement d'un an</p>
Code de la santé publique	<p>Art. L. 1271-5 : Modification ou la tentative de modification des caractéristiques du sang d'une personne avant prélèvement.</p>	<p>- Peine initiale : 45.000 euros d'amende</p> <p>- En cas de récidive : six mois d'emprisonnement et 75.000 euros d'amende</p>	<p>- Peine initiale inchangée</p> <p>- La règle du doublement du quantum de peine s'appliquera en cas de récidive avec, en outre, la possibilité de prononcer une peine d'emprisonnement de six mois</p>

Code ou loi concerné(e)	Dispositions	Peines prévues à l'heure actuelle	Dispositif prévu par l'article 57 de la proposition de loi
Code de la santé publique <i>(suite)</i>	Art. L. 2326-1 : Fait de diriger un établissement de santé sans autorisation ou de continuer à l'exploiter après décision de fermeture.	- Peine initiale : trois mois d'emprisonnement et 3.750 euros d'amende - En cas de récidive : un an d'emprisonnement et 7.500 euros d'amende	- Peine initiale : six mois d'emprisonnement et 3.750 euros d'amende - La règle du doublement du quantum de peine s'appliquera en cas de récidive
	Art. L. 3351-6 : Mise à disposition du public d'un appareil automatique distribuant des boissons alcooliques.	- Peine initiale : 3.750 euros d'amende - En cas de récidive : 18.000 euros et six mois d'emprisonnement	- Peine initiale : 7.500 euros d'amende - Le double en cas de récidive avec, en outre, la possibilité de prononcer une peine d'emprisonnement de six mois
	Art. L. 3819-2 : Mise à disposition du public d'un appareil automatique distribuant des boissons de plus de 1,2 degré.	- Peine initiale : 3.750 euros d'amende - En cas de récidive : six mois d'emprisonnement et 18.000 euros d'amende	- Peine initiale : 7.500 euros d'amende - Le double en cas de récidive avec, en outre, la possibilité de prononcer une peine d'emprisonnement de six mois
Code de la sécurité sociale	Art. L. 244-12 : Fait de prêter ses services à un employeur en vue de lui permettre de contrevenir à la législation de sécurité sociale.	- Peines initiales : 3.750 euros d'amende et six mois d'emprisonnement - En cas de récidive : 7.500 euros d'amende et deux ans d'emprisonnement	- Peines initiales inchangées - La règle du doublement du quantum de peine s'appliquera en cas de récidive
Code du sport	Art. L. 312-14 : Fait d'organiser une manifestation sportive publique dans une enceinte non homologuée ou en violation des prescriptions imposées par l'homologation.	- Peine initiale : deux ans d'emprisonnement et 75.000 euros d'amende - En cas de récidive : cinq ans d'emprisonnement et 150.000 euros d'amende.	- Peines initiales inchangées - La règle du doublement du quantum de peine s'appliquera en cas de récidive

Code ou loi concerné(e)	Dispositions	Peines prévues à l'heure actuelle	Dispositif prévu par l'article 57 de la proposition de loi
Code de l'urbanisme	Art. L. 480-4-1 : Fait de vendre ou de louer des terrains bâtis ou non bâtis compris dans un lotissement sans avoir obtenu un permis d'aménager ou sans avoir respecté les obligations imposées par l'article L. 442-3, lorsque le lotissement est soumis à une déclaration préalable, ou sans s'être conformé aux prescriptions imposées par le permis d'aménager ou par la décision prise sur la déclaration préalable.	- Peine initiale : 18.000 euros d'amende - En cas de récidive : 45.000 euros d'amende	- Peine initiale : 15.000 euros d'amende - La règle du doublement du quantum de peine s'appliquera en cas de récidive
Loi du 3 avril 1942 prohibant la conclusion de pactes sur le règlement des indemnités dues aux victimes d'accidents	Art. 2 : Conclusion de pactes sur le règlement des indemnités dues aux victimes d'accidents.	- Peine initiale : 3.750 euros d'amende - En cas de récidive : 22.500 euros d'amende	- Peine initiale : 7.500 euros d'amende - La règle du doublement du quantum de peine s'appliquera en cas de récidive
Loi n° 68-1181 du 30 décembre 1968 relative à l'exploration du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources naturelles	Art. 24 : Fait d'entreprendre sur le plateau continental une activité en vue de son exploration ou de l'exploitation de ses ressources naturelles sans autorisation ou sans que soient respectées les conditions fixées par l'autorisation.	- Peine initiale : trois mois d'emprisonnement et/ou 3.750 euros d'amende - En cas de récidive : 7.500 euros d'amende assortis éventuellement d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans	- Peine initiale : un an d'emprisonnement et 15.000 euros d'amende - La règle du doublement du quantum de peine s'appliquera en cas de récidive
	Art. 32 : Fait de pénétrer à l'intérieur d'une zone de sécurité ou de la survoler irrégulièrement.	- Peine initiale : trois mois d'emprisonnement et/ou 3.750 euros d'amende - Le double en cas de récidive, assorti éventuellement d'une peine d'emprisonnement de deux ans	- Peine initiale : un an d'emprisonnement et 15.000 euros d'amende - La règle du doublement du quantum de peine s'appliquera en cas de récidive

B. Dispositions de l'article 57 modifiées par votre commission

Code ou loi concerné(e)	Dispositions	Peines prévues à l'heure actuelle	Dispositif prévu par l'article 57 de la proposition de loi	Dispositions modifiées par la commission des lois
Code des assurances	Art. L. 514-2 : Fait de présenter en vue de leur souscription ou de faire souscrire des contrats pour le compte d'une entreprise soumise au contrôle de l'Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles, d'une autre entreprise mentionnée à l'article L. 310-2 ou d'une entreprise mentionnée à l'article L. 310-1-1 et non habilitée à pratiquer les opérations correspondantes sur le territoire de la République française.	<ul style="list-style-type: none"> - Peine initiale : amende de 3.000 euros - En cas de récidive, amende de 15.000 euros et peine d'emprisonnement de six mois 	<ul style="list-style-type: none"> - Peine initiale : amende de 7.500 euros - En cas de récidive, amende de 15.000 euros et emprisonnement de six mois 	<ul style="list-style-type: none"> - Peine initiale : 3.000 euros d'amende - En cas de récidive, la règle du doublement de peine s'appliquera avec, en outre, la possibilité de prononcer une peine d'emprisonnement de six mois
Code de l'environnement	Art. L. 216-8 : Fait de commettre cet acte, conduire ou effectuer une opération, exploiter une installation ou un ouvrage, ou mettre en place ou participer à la mise en place d'une installation ou d'un ouvrage sans l'autorisation requise.	<ul style="list-style-type: none"> - Peine initiale : 18.000 euros d'amende - En cas de récidive : 150.000 euros d'amende 	<ul style="list-style-type: none"> - Peine initiale : 45.000 euros d'amende - En cas de récidive, la règle du doublement du quantum de peine s'appliquera 	<ul style="list-style-type: none"> - Peine initiale : 18.000 euros d'amende - En cas de récidive, la règle du doublement du quantum de peine s'appliquera
Code général des impôts	Art. 1772, 1773 et 1774 : Établissement de faux bilans, inventaires, comptes et documents, qu'ils soient, produits pour la détermination des bases des impôts dus par ses clients par tout agent d'affaires, expert et toute autre personne de tenir les écritures comptables de ces clients. Fait de ne pas mentionner séparément dans sa déclaration des revenus encaissés à l'étranger. Fait d'encaisser sous son nom des coupons appartenant à des tiers en vue de faire échapper ces derniers à l'application de l'impôt. Production de pièces fausses en vue d'obtenir des dégrèvements en matière d'impôts directs ou de taxes assimilées. Fait de publier par tout autre moyen que celui prévu à l'article L 111 du livre des procédures fiscales, tout ou partie des listes de contribuables visées audit article. Fait pour un contribuable	<ul style="list-style-type: none"> - Peine initiale : 4.500 euros d'amende et/ou peine d'emprisonnement de cinq ans, avec en outre la possibilité d'être privé des droits civiques, civils et de famille - En cas de récidive : 45.000 euros d'amende et peine d'emprisonnement de dix ans 	<ul style="list-style-type: none"> - Peine initiale : 37.500 euros d'amende et/ou peine d'emprisonnement de cinq ans - En cas de récidive, la règle du doublement du quantum de peine s'appliquera 	<ul style="list-style-type: none"> - Peine initiale : 4.500 euros d'amende et/ou peine d'emprisonnement de cinq ans, avec en outre la possibilité d'être privé des droits civiques, civils et de famille - Doublement des quantums de peine prévus en cas de récidive

Code ou loi concerné(e)	Dispositions	Peines prévues à l'heure actuelle	Dispositif prévu par l'article 57 de la proposition de loi	Dispositions modifiées par la commission des lois
Code général des impôts <i>(suite)</i>	de commettre sciemment dans la déclaration des revenus de valeurs et capitaux mobiliers pour l'établissement de l'impôt sur le revenu une omission ou insuffisance excédant le dixième de son revenu imposable ou la somme de 153 euros.			
	Art. 1813 : Fait d'utiliser sans dérogation un appareil de distillation ambulants.	- Peine initiale : 6.000 euros d'amende - En cas de récidive : 18.000 euros d'amende et peine d'emprisonnement d'un an.	- Peine initiale : 7.500 euros d'amende - Le double en cas de récidive avec, en outre, la possibilité de prononcer une peine d'emprisonnement d'un an	- Peine initiale : 6.000 euros d'amende - Doublement du quantum de peine en cas de récidive avec, en outre, la possibilité de prononcer une peine d'un an d'emprisonnement
Code de la santé publique	Art. L. 2326-1 : Fait de diriger un établissement de santé sans autorisation ou de continuer à l'exploiter après décision de fermeture.	- Peine initiale : trois mois d'emprisonnement et 3.750 euros d'amende - En cas de récidive : un an d'emprisonnement et 7.500 euros d'amende.	- Peine initiale : Six mois d'emprisonnement et 3.750 euros d'amende - La règle du doublement du quantum de peine s'appliquera en cas de récidive	- Peine initiale : trois mois d'emprisonnement et 3.750 euros d'amende - La règle du doublement du quantum de peine s'appliquera en cas de récidive
	Art. L. 3351-6 : Mise à disposition du public d'un appareil automatique distribuant des boissons alcooliques.	- Peine initiale : 3.750 euros d'amende - En cas de récidive : 18.000 euros et six mois d'emprisonnement	- Peine initiale : 7.500 euros d'amende - Le double en cas de récidive avec, en outre, la possibilité de prononcer une peine d'emprisonnement de six mois	- Peine initiale : 3.750 euros d'amende - La règle du doublement du quantum de peine s'appliquera en cas de récidive
	Art. L. 3819-2 : Mise à disposition du public d'un appareil automatique distribuant des boissons de plus de 1,2 degré.	- Peine initiale : 3.750 euros d'amende - En cas de récidive : six mois d'emprisonnement et 18.000 euros d'amende	- Peine initiale : 7.500 euros d'amende - Le double en cas de récidive avec, en outre, la possibilité de prononcer une peine d'emprisonnement de six mois	- Peine initiale : 3.750 euros d'amende - Le double en cas de récidive avec, en outre, la possibilité de prononcer une peine d'emprisonnement de six mois

Code ou loi concerné(e)	Dispositions	Peines prévues à l'heure actuelle	Dispositif prévu par l'article 57 de la proposition de loi	Dispositions modifiées par la commission des lois
Loi du 3 avril 1942 prohibant la conclusion de pactes sur le règlement des indemnités dues aux victimes d'accidents	Art. 2 : conclusion de pactes sur le règlement des indemnités dues aux victimes d'accidents.	<ul style="list-style-type: none"> - Peine initiale : 3.750 euros d'amende - En cas de récidive : 22.500 euros d'amende 	<ul style="list-style-type: none"> - Peine initiale : 7.500 euros d'amende - La règle du doublement du quantum de peine s'appliquera en cas de récidive 	<ul style="list-style-type: none"> - Peine initiale : 3.750 euros d'amende - La règle du doublement du quantum de peine s'appliquera en cas de récidive
Loi n° 68-1181 du 30 décembre 1968 relative à l'exploration du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources naturelles	Art. 24 : Fait d'entreprendre sur le plateau continental une activité en vue de son exploration ou de l'exploitation de ses ressources naturelles sans autorisation ou sans que soient respectées les conditions fixées par l'autorisation.	<ul style="list-style-type: none"> - Peine initiale : trois mois d'emprisonnement et/ou 3.750 euros d'amende - En cas de récidive : 7.500 euros d'amende assortis éventuellement d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à cinq ans 	<ul style="list-style-type: none"> - Peine initiale : un an d'emprisonnement et 15.000 euros d'amende - La règle du doublement du quantum de peine s'appliquera en cas de récidive 	<ul style="list-style-type: none"> - Peine initiale : trois mois d'emprisonnement et/ou 3.750 euros d'amende - La règle du doublement du quantum de peine s'appliquera en cas de récidive
	Art. 32 : Fait de pénétrer à l'intérieur d'une zone de sécurité ou de la survoler irrégulièrement.	<ul style="list-style-type: none"> - Peine initiale : trois mois d'emprisonnement et/ou 3.750 euros d'amende - Le double en cas de récidive, assorti éventuellement d'une peine d'emprisonnement de deux ans 	<ul style="list-style-type: none"> - Peine initiale : un an d'emprisonnement et 15.000 euros d'amende - La règle du doublement du quantum de peine s'appliquera en cas de récidive 	<ul style="list-style-type: none"> - Peine initiale : trois mois d'emprisonnement et/ou 3.750 euros d'amende - La règle du doublement du quantum de peine s'appliquera en cas de récidive