



ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

ACCÉLÉRATION ET SIMPLIFICATION DE L'ACTION PUBLIQUE

NOR : ECOX1935404L/Bleue-1

4 février 2020

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	5
Développement et mise en place d'accords d'intéressement dans les entreprises de moins de 11 salariés	8
Tableau synoptique des consultations	8
Tableau synoptique des mesures d'application	9
Tableau des indicateurs d'Impact	11
TITRE I : SUPPRESSION DE COMMISSIONS ADMINISTRATIVES (ARTICLES 1 À 16)	12
TITRE II : DECONCENTRATION DE DECISIONS ADMINISTRATIVES INDIVIDUELLES (ARTICLES 17 À 20)	32
TITRE III : DISPOSITIONS RELATIVES À LA SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES APPLICABLES AUX ENTREPRISES (ARTICLES 21 À 28)	50
Chapitre I – Modalités d'application des prescriptions nouvelles aux projets en cours (articles 21-22)	50
Chapitre II – Evaluation environnementale	54
Article 23	54
Chapitre III – Modalités des consultations	57
Article 24	57
Article 25	60
Chapitre IV – Exécution anticipée de travaux	63
Article 26	63
Chapitre V – Sécurisation de la dépollution des friches industrielles	66
Article 27	66
Chapitre VI – Modification du code de l'énergie	69
Article 28	69
TITRE IV : DIVERSES DISPOSITIONS DE SIMPLIFICATION	73
Article 29 : Généralisation, après expérimentation, de la dispense de production des justificatifs de domicile pour la délivrance de titres	73
Article 33 : Office national des forêts et chambres d'agriculture	83
Article 34 : Commerce électronique de médicaments	86
Article 35 : Protocoles de coopération	91
Article 36 : Clarification et simplification des normes petite enfance	95
Article 37 : Simplification des certificats médicaux de non contre-indication au sport pour les mineurs et pour les disciplines « sans contraintes particulières »	100
Article 38 : simplifier les modalités de délivrance des documents provisoires aux étrangers	105
Article 39 : Modalités d'attribution des places d'examen du permis de conduire	109

Article 41 : Habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relatives au régime juridique et aux conditions d'emploi des encadrants du service national universel__	118
Article 42 : simplification et détention de l'ouverture de livret d'épargne populaire_____	123
Article 43 visant à favoriser le développement et la mise en place d'accords d'intéressement dans les entreprises de moins de 11 salariés_____	126
Article 44 : Habilitation à prolonger, pour une période ne pouvant excéder trente mois, la durée pendant laquelle sont applicables tout ou partie des dispositions de l'ordonnance n°2018-1128 du 12 décembre 2018 relative au relèvement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires et, le cas échéant, à aménager ces dispositions_____	134
Article 45 : Suppression de l'interdiction générale faite aux assureurs de participer à la négociation des honoraires des avocats intervenant en protection juridique _____	142
Article 46 : Simplification du recours à certains contrats publics de services juridiques_____	148
Article 47 : Suppression de l'obligation de compatibilité des nouveaux équipements radioélectriques avec la norme IPv6_____	151
Article 48 : Suppression de l'espace aérien surjacent du champ d'application de la stratégie nationale pour la mer et le littoral_____	153
Article 49 : Aligement avec le droit de l'Union du champ des archives publiques constituant des trésors nationaux _____	155
Art 49 (fin) : Suppression de certaines obligations de publicité en matière d'actions en restitution de biens culturels_____	157

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le Gouvernement s'est engagé à bâtir un nouveau modèle de conduite des politiques publiques qui redonne sens et cohérence à l'action publique et a pour ambition de répondre aux transformations profondes qui traversent notre société et les modes d'action publique telles que le numérique ou l'évolution des attentes des usagers vers plus de proximité.

1. Cette ambition s'est d'abord traduite dans la conception innovante de la démarche « Action publique 2022 » qui responsabilise les ministères pour construire leur programme de transformation.

Au cours du troisième Comité interministériel de la transformation publique (CITP) tenu le 20 juin 2019, le Premier ministre a lancé l'acte II de la transformation publique. Largement inspiré des contributions issues du Grand débat national, cette nouvelle étape s'articule autour de trois engagements prioritaires du Gouvernement :

- Une organisation administrative plus simple et plus réactive au moyen d'un plan détaillé de suppressions et de regroupements de commissions et d'entités rattachées aux administrations centrales ;
- Une administration plus efficace capable de tirer le meilleur parti des outils numériques au service des usagers des agents publics et des politiques publiques ;
- Des administrations plus proches et plus accessibles grâce à une déconcentration de la prise de décision au plus proche du terrain.

Pour le premier engagement, les services ministériels ont entamé depuis plusieurs années une action visant à réduire le nombre des commissions et instances consultatives ou délibératives placées directement auprès du Premier ministre ou des ministres. Le Gouvernement retient une approche qualitative et réexamine périodiquement l'utilité des commissions consultatives pour pouvoir supprimer ou réformer celles qui ajoutent une étape sans intérêt réel pour la qualité des textes ou pour le dialogue avec les partenaires de l'administration. Ainsi, grâce aux programmes de suppression de 2015 puis de 2018, le nombre de ces instances est passé de 680 dans le jaune annexé au projet de loi de finances initiale pour 2012 à 394 dans celui accompagnant le projet de loi de finances initiale pour 2020. Mais il est nécessaire aujourd'hui d'aller plus loin.

Pour les deuxième et troisième engagements, la circulaire du Premier ministre du 26 septembre 2017 avait fixé les objectifs du programme de transformation « Action publique 2022 » pour améliorer la qualité des services publics, offrir aux agents publics un environnement de travail modernisé et maîtriser la dépense publique. Celle du 24 juillet 2018 relative à la déconcentration et l'organisation des administrations centrales et celle du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail demandaient aux ministres de formuler des propositions en vue de la déconcentration

d'un maximum de décisions et d'actions au niveau territorial afin de sortir de l'uniformité du service public et aller au bout de la logique de transparence et de responsabilisation.

2. Dans le même temps, par lettre en date du 3 juin 2019, le Premier ministre a confié à M. Kasbarian, député de la 1^{ère} circonscription d'Eure-et-Loir, une mission relative à l'accélération des procédures obligatoires préalables à une implantation industrielle. La mission avait pour objectifs d'analyser les causes de la complexité, de la lenteur et du manque de visibilité vécus par les entreprises et par les collectivités soumises aux procédures administratives nécessaires pour développer une implantation industrielle puis de proposer des mesures concrètes pour réduire cette complexité et ces délais. Même si des efforts récents de simplification ont déjà été mis en œuvre, des marges de progrès pour minimiser la complexité et la lourdeur ressentie des procédures administratives préalables à l'implantation industrielle demeurent et le rapport de M. Kasbarian propose plusieurs chantiers que le Gouvernement reprend dans le présent projet de loi pour réduire le délai global des procédures, donner une meilleure prévisibilité aux porteurs de projet et améliorer la transparence ainsi que le pilotage de l'instruction des demandes des industriels.

3. Le Gouvernement porte aussi une attention particulière au phénomène de sur-transposition des directives de l'Union européenne qui consiste à adopter des normes nationales plus contraignantes que celles procédant strictement des directives européennes, sans que cela ne soit justifié par la volonté d'atteindre, au plan national, des objectifs plus ambitieux que ceux qui sont fixés au niveau européen. Il en résulte alors le maintien de normes et de formalités qui pénalisent, de façon injustifiée, la compétitivité et l'attractivité de la France, là où nos partenaires européens auront eu la possibilité de faire des choix moins contraignants pour leurs entreprises et leurs citoyens.

Ainsi, le Premier ministre, par une lettre de mission du 10 octobre 2017, a confié un travail d'inventaire d'une ampleur inédite à une mission inter-inspections afin d'identifier, parmi les directives intervenues dans le champ du marché intérieur, les mesures nationales de transposition s'écartant des exigences minimales résultant de ces directives. Le rapport de cette mission, remis en avril 2018, identifie près d'une centaine de directives ayant fait l'objet d'au moins un écart de transposition avec un effet pénalisant pour la compétitivité des entreprises, l'emploi, le pouvoir d'achat ou l'efficacité des services publics. L'hypothèse la plus courante correspond à celle d'une mesure allant au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif fixé par une directive. Cela peut se traduire, par exemple, par la fixation de seuils plus bas ou plus élevés, d'un délai inférieur ou supérieur ou d'obligations plus strictes. Il convient de souligner que la sur-transposition ne constitue pas, la plupart du temps, une méconnaissance du droit de l'Union, les écarts maintenus en droit interne étant souvent permis par une directive, dès lors qu'elle fixe des règles d'harmonisation minimale et qu'elle n'opère pas une harmonisation complète des droits nationaux.

Un premier projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français a été déposé au Sénat le 3 octobre 2018 mais son examen s'est arrêté après le vote du Sénat le 7 novembre 2018. Depuis, 16 articles du projet de loi ont pu être intégrés dans divers vecteurs législatifs ; d'autres restent donc à adopter afin que soient supprimées

l'essentiel des sur-transpositions jugées injustifiées ou pénalisantes que le Gouvernement avait identifiées en 2018.

Le présent projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique est la matérialisation de ces différents engagements ; il est composé de cinq titres :

- Le premier comporte les dispositions relatives à la suppression de commissions administratives ;
- Le deuxième présente les dispositions relatives à la déconcentration de décisions administratives individuelles ;
- Le troisième est consacré à la simplification des procédures applicables aux entreprises ;
- Le quatrième regroupe 14 mesures de simplification visant à rendre certaines démarches administratives plus efficaces et plus rapides pour les particuliers en particulier) ;
- Le dernier entend remédier au caractère pénalisant de certains écarts de transposition injustifiés dans différents domaines : l'économie, la commande publique, les télécoms, le développement durable et la culture.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Art	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
21 à 28	Simplification des procédures applicables aux entreprises		Consultations menées dans le cadre de la mission conduite de juin à septembre 2019 par le député Guillaume KASBARIAN.
34	Médicaments vendus en ligne		<p>Syndicats représentatifs de pharmaciens</p> <p>Conseil national de l'Ordre des pharmaciens</p> <p>Association des pharmacies rurales</p> <p>Union nationale des pharmacies de France</p> <p>Association française des pharmacies en ligne</p> <p>France assos santé</p> <p>Familles rurales</p> <p>UFC - Que Choisir</p>
39	Modalités d'attribution des places au permis de conduire	Groupe interministériel permanent de la Sécurité Routière	
42	Simplification et détention de l'ouverture de livret d'épargne populaire	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières	
43	Développement et mise en place d'accords d'intéressement dans les entreprises de moins de 11 salariés	Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle	
45	Suppression de l'interdiction générale faite aux assureurs de participer à la négociation des honoraires d'avocats intervenant en protection juridique	<p>Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières</p> <p>Conseil supérieur de la mutualité</p>	
47	Norme applicable aux équipements terminaux radioélectriques	Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse	

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1	Commission consultative paritaire nationale des baux ruraux	Décret simple	Ministère de l'agriculture
5	Commission nationale des services	Décrets simples	Ministère de l'économie et des finances
6	Commission compétente pour les tarifs des évaluations foncières	Décret simple	Ministère de l'action et des comptes publics
7	Observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement	Décret simple	Ministère de l'éducation nationale
8	Rapprochement du comité de suivi de la mise en œuvre du DALO et du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales
13	Commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires	Décrets simples	Ministère de la santé et des affaires sociales
14	Conseil supérieur de la mutualité	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de la santé et des affaires sociales
15	Regroupement du haut conseil du dialogue social, de la commission des accords de retraite et de prévoyance et du COPIESAS au sein de la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle	Décret en Conseil d'Etat Décret simple	Ministère du travail
16	Regroupement du conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes et du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes	Décrets simples	Ministère de la santé et des affaires sociales
17	Autorisations de consultation des archives publiques avant l'expiration des délais et de destruction d'archives privées classées comme archives historiques	Décrets en Conseil d'Etat Décrets simples	Ministère de la culture
19	Transfert et de compétences vers l'ANSES, l'ANSM...	Décrets en Conseil Décrets simples	Ministère de la santé et des affaires sociales
31	Délivrance, suspension ou retrait de l'agrément national délivré à des organismes de tourisme social et familial	Décret en Conseil d'Etat Décret simple	Ministère de l'économie et des finances
33	Office National des Forêts et chambres d'agriculture	Ordonnance	Ministère de l'agriculture
34	Commerce électronique de médicaments	Décret en Conseil d'Etat Décret simple Arrêté	Ministère de la santé et des affaires sociales

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
36	Clarification et simplification des normes petite enfance	Ordonnance	Ministère de la santé et des affaires sociales
37	Dispense de certificat médical pour le sport	Décret simple	Ministère de la santé et des affaires sociales
38	Simplifier les modalités de délivrance des documents provisoires aux étrangers	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'intérieur
42	Simplification et détention de l'ouverture de livret d'épargne populaire	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'économie et des finances
49	Suppression de certaines obligations de publicité en matière d'actions en restitution de biens culturels	Décret simple	Ministère de la culture

TABLEAU DES INDICATEURS D'IMPACT

Nature de l'indicateur	Définition et modalités d'élaboration de l'indicateur choisi	Valeur cible	Horizon temporel	Mesures prévues dans la loi
Diminution du délai moyen d'instruction de l'autorisation environnementale d'une nouvelle implantation industrielle	L'indicateur reflète l'évolution du délai moyen d'instruction des dossiers d'autorisation environnementale, pour les seules nouvelles implantations industrielles, entre avant et après l'entrée en vigueur de la loi.	-2 mois par rapport à 2019	31/12/21	Titre III
Taux d'adresses vérifiées avec succès parmi les utilisateurs de Justif Adresse à l'occasion d'une téléprocédure de demande de titre (en %)	Pendant les 10 premiers mois de l'expérimentation, 54,4% (141 971 sur 260 945) des usagers ayant fait le choix d'utiliser Justif Adresse ont pu voir vérifier leur adresse par ce moyen lors d'une demande de titre par téléprocédure.	60 %	1 an après l'entrée en vigueur de la loi	Article 29
Part du chiffre d'affaires des pharmacies en ligne	L'assouplissement du régime applicable à la vente en ligne de médicaments permettra aux pharmacies de développer leur activité. Actuellement, la vente en ligne représente 1 % du CA des pharmaciens.	3 à 5 %	2022	Article 34
Nombre de livrets d'épargne populaire	L'impact de la mesure est non seulement de faciliter l'ouverture de ces livrets mais aussi de limiter les fermetures de clients gênés par les formalités administratives exigées ou qui oublient tout simplement leur déclaration d'impôt	7,5M	1 an après l'entrée en vigueur de la disposition	Article 42
Part de salariés dans les entreprises de moins de 11 salariés bénéficiant d'un dispositif d'intéressement (en %)	A la prochaine enquête TPE	> à 3%, valeur actuelle	2022	Article 43

TITRE I : SUPPRESSION DE COMMISSIONS ADMINISTRATIVES (ARTICLES 1 À 16)

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 SUPPRESSION DE LA COMMISSION CONSULTATIVE PARITAIRE NATIONALE DES BAUX RURAUX

Les commissions consultatives paritaires départementales des baux ruraux interviennent notamment pour proposer à l'autorité administrative compétente les minima et maxima qui servent au calcul du prix du fermage conformément au 11^{ème} alinéa de l'article L. 411-11 du code rural et de la pêche maritime.

En cas de carence de ces commissions, la charge de ces propositions revient à une commission consultative paritaire nationale des baux ruraux créée par la loi n° 75-632 du 15 juillet 1975 portant modification du statut du fermage. Cette instance nationale disposait également d'un rôle consultatif en matière de calcul de l'indice national des fermages auprès du ministère chargé de l'agriculture avant que la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche ne lui retire cette attribution.

Depuis 2010, la commission consultative paritaire nationale des baux ruraux a ainsi été de moins en moins sollicitée puisqu'elle ne conserve plus qu'un rôle « supplétif » de la commission départementale et que l'autorité administrative compétente est déjà assistée par la commission consultative paritaire départementale des baux pour la fixation des minima et maxima servant au calcul du fermage. Dès lors, le maintien d'une commission d'un niveau national ne se justifie plus. D'ailleurs, la commission consultative paritaire nationale des baux ruraux est inactive depuis l'expiration en 2011 du mandat de ses membres qui n'a pas été renouvelé.

1.2 SUPPRESSION DE LA COMMISSION DE SUIVI DE LA DÉTENTION PROVISOIRE

Aux termes de l'article 72 de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes, la commission de suivi de la détention provisoire (CSDP) est chargée de réunir les données juridiques, statistiques et pénitentiaires concernant la détention provisoire, en France et à l'étranger. Ses membres sont nommés pour trois ans par arrêté du garde des Sceaux.

En pratique, la commission ne dispose pas d'un budget propre mais les frais de déplacement des membres sont pris en charge par le ministère de la justice. Cela a permis de financer les déplacements dans des maisons d'arrêts ou pour des auditions mais les membres regrettaient de ne pas disposer des moyens de pousser plus loin leurs investigations et leurs analyses.

Par ailleurs, elle publie un rapport annuel dont la première partie est consacrée à l'analyse des données générales relatives à la détention provisoire, en termes juridiques et statistiques. Une deuxième partie est consacrée à l'étude d'un thème particulier. Enfin, elle établit une synthèse des 400 à 550 décisions rendues annuellement en matière d'indemnisation de la détention provisoire. Toutefois, en juillet 2008, la CSDP a cessé ses travaux qui n'ont repris qu'en 2012 et se sont poursuivis de manière irrégulière. Après cette date, seuls 3 rapports ont été publiés en 2013, 2016 et 2018, faute de moyens.

Dès l'origine, les rapports ont également déploré le manque de fiabilité des données statistiques en matière de détention provisoire. Si les outils se sont améliorés depuis et donnent aujourd'hui une vision claire de la situation, ces défauts dans les données statistiques ont longtemps handicapé les travaux de la commission. Dans les conclusions de ses derniers rapports, la commission constatait le non-suivi de ses recommandations par les partenaires institutionnels et le désintéressement des médias à l'égard de ses travaux.

La commission de suivi de la détention provisoire se réunit en tant que de besoin à l'initiative de son président, au moins trois fois par an. De 2012 à 2017, la commission s'est réunie au total 38 fois. La dernière réunion s'est tenue le 11 avril 2018. Le mandat des sept membres, renouvelé pour la dernière fois par arrêté du 19 mai 2015, est arrivé à expiration en mai 2018. Le processus de renouvellement a alors été lancé mais les différentes instances de désignation ont pris beaucoup de retard malgré des relances régulières.

1.3 Suppression du Conseil national de l'aide aux victimes

Le conseil national de l'aide aux victimes a été institué par le décret n° 99-706 du 3 août 1999 comme une instance de concertation chargée de formuler toute proposition concernant l'accueil, l'information, la prise en charge et l'indemnisation des victimes d'infractions pénales.

Aux termes du décret susmentionné, le conseil national de l'aide aux victimes rend des avis sur toute question inscrite à l'ordre du jour par son président et peut faire des recommandations aux conseils départementaux de l'accès au droit en vue de développer et harmoniser les actions menées localement en faveur des victimes, d'améliorer l'articulation des dispositifs locaux d'aide à ces victimes et de promouvoir la mise en œuvre d'actions nouvelles en ce domaine. Il peut également formuler des propositions destinées à améliorer les dispositifs ministériels ou interministériels mis en œuvre dans le cadre de la politique d'aide aux victimes. Il peut, enfin, dans le cadre de ses travaux, consulter toute personnalité, organisme ou administration qualifié.

L'article 37 de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination a modifié la composition du conseil national de l'aide aux victimes qui, désormais, compte parmi ses membres un député et un sénateur.

Le manque de pilotage interministériel de la politique d'aide aux victimes a été constaté alors même que l'aide aux victimes relève de plusieurs ministères. Tel a été cas en février 2017

dans un rapport de l'IGAS intitulé « La structuration de la politique publique d'aide aux victimes¹ » qui soulignait l'insuffisance du pilotage public en la matière et l'insuffisance de coordination interministérielle.

Plusieurs institutions se sont alors succédé afin de répondre à ce constat. Celles-ci, avec des périmètres d'action et des structures organisationnelles très différentes, ont contribué à atteindre cet objectif. On peut notamment citer le secrétariat d'État à l'aide aux victimes placé auprès du Premier ministre sous la mandature de François Hollande. La secrétaire d'État présidait notamment le comité interministériel de suivi des victimes.

Depuis le décret du 24 mai 2017 relatif aux attributions du ministre d'État, garde des Sceaux, ministre de la Justice, « outre ses attributions en matière de justice, le ministre d'État, garde des Sceaux, ministre de la Justice, est chargé de coordonner le travail gouvernemental dans le domaine de l'aide aux victimes ». La déléguée interministérielle à l'aide aux victimes travaille notamment, sous l'autorité de la garde des Sceaux, à améliorer l'efficacité de la dimension interministérielle desdites politiques et à la coordination de tous les acteurs qui en sont partie prenante. La déléguée interministérielle à l'aide aux victimes a également présidé une réunion du comité interministériel de l'aide aux victimes.

Au-delà des questions relatives à sa capacité à répondre aux enjeux posés par la dimension pluri-acteurs et interministérielle de l'aide aux victimes et du fait que d'autres instances existent à ce jour, le conseil national de l'aide aux victimes ne s'est plus réuni depuis le 26 septembre 2014.

1.4 Suppression de l'Observatoire de la récidive et de la désistance

L'article 7 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire, modifié par l'article 42 de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018, a procédé à la création d'un observatoire « *indépendant, chargé de collecter et d'analyser les données statistiques relatives aux infractions, à l'exécution des décisions de justice en matière pénale, à la récidive et à la réitération* ».

L'observatoire de la récidive et de la désistance a pour principale mission d'établir un rapport annuel et public comportant les taux de récidive et de réitération en fonction des catégories d'infraction et des peines prononcées et exécutées, ainsi qu'une estimation de ces taux par établissement pour peines. Il présente également une évaluation des actions menées au sein des établissements pénitentiaires en vue de prévenir la récidive, favoriser la réinsertion et prévenir le suicide. Il publie enfin le taux de suicide par établissement pénitentiaire ainsi que des données statistiques relatives à la durée d'incarcération des personnes condamnées à une peine d'emprisonnement ou de réclusion criminelle et aux aménagements de peine.

Aux termes de l'article 2 du décret n° 2014-883 du 1^{er} août 2014 relatif à l'observatoire de la récidive et de la désistance, cet observatoire comprend parmi ses membres nommés pour un mandat de quatre ans un député et un sénateur, cet alinéa ayant été ajouté par la loi

¹ http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2016-097R-Tome_1-_Rapport.pdf

susmentionnée du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.

En pratique, cet observatoire, qui s'est réuni dix fois au total en 2016 et 2017, n'a produit qu'un seul rapport, en décembre 2017.

1.5 Suppression de la commission nationale des services

Placée auprès du ministre de l'économie et des finances, la commission nationale des services a été conçue pour :

- Éclairer et conseiller les pouvoirs publics sur la situation des services en France et sur leur contribution spécifique au développement de l'économie et de l'emploi ;
- Proposer des actions, de dimension nationale ou européenne, visant à soutenir la compétitivité, l'innovation et le développement de ces secteurs et filières ainsi que des emplois et compétences associés ;
- Soumettre des avis et des propositions relatifs à l'efficacité des aides publiques dont bénéficient les services ainsi qu'à l'impact des politiques publiques sur les services.

Créée par le décret n° 2013-666 du 23 juillet 2013 relatif à la commission nationale des services², celle-ci a toutefois été érigée au rang législatif par l'article 28 de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination. Arrivés au terme de leur mandat de trois ans³ non renouvelé, les membres du bureau de la commission ne se sont plus réunis depuis mai 2017.

Au vu de la faible activité de cette commission, dont la nature des travaux et des objectifs fait par ailleurs l'objet d'un suivi par les services ministériels intéressés, il a été proposé de la supprimer.

1.6 SUPPRESSION DE LA COMMISSION CENTRALE COMPÉTENTE POUR LES APPELS DIRIGÉS CONTRE LES TARIFS DES ÉVALUATIONS FONCIÈRES

Aux termes de l'article 1652 *bis* du code général des impôts (CGI), il est institué auprès du ministre chargé du budget une commission centrale permanente compétente pour statuer sur les appels dirigés soit par le maire de la commune ou l'administration fiscale contre les tarifs des évaluations foncières arrêtées par la commission départementale des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires, soit par des propriétaires contre les tarifs afférents à une nature de culture ou de propriété.

²<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027749012&dateTexte=&categorieLien=id>

³ En vertu de l'arrêté du 26 décembre 2013 portant nominations à la Commission nationale des services : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028429812>

L'article 1510 du code général des impôts prévoit que les tarifs d'évaluation des propriétés non bâties arrêtés soit par le service des impôts en accord avec la commission communale, soit, à défaut de cet accord, par la commission départementale, sont notifiés par l'administration au maire qui doit, dans un délai de cinq jours à compter de la notification, les faire afficher à la porte de la mairie.

L'article 1511 dudit code dispose, d'autre part, que dans les deux mois qui suivent l'affichage de ces tarifs, le maire, dûment autorisé par le conseil municipal et l'administration des impôts peuvent respectivement faire appel des décisions de la commission départementale devant la commission centrale prévue à l'article 1652 *bis* du code général des impôts qui statue définitivement.

Conformément aux dispositions de l'article 1512 du code général des impôts, les contribuables sont admis à contester devant la commission centrale les tarifs afférents à une nature de culture ou de propriété dans les deux mois qui suivent leur affichage. Toutefois, la réclamation produite à cet effet n'est recevable que si le ou les signataires possèdent plus de la moitié de la superficie des terrains auxquels s'appliquent les tarifs contestés.

Enfin, l'article 1513 du code général des impôts prévoit que lorsque les contestations contre les tarifs ont été portées devant la commission centrale par les maires, l'administration des impôts ou les contribuables, les revenus imposables sont néanmoins déterminés conformément à ces tarifs et compris dans les rôles. Si ces contestations viennent à faire l'objet de décisions favorables aux contribuables, des dégrèvements sont rétroactivement accordés aux intéressés; au cas contraire, il n'est procédé à aucune imposition supplémentaire.

Or il apparaît que la commission centrale prévue à l'article 1652 *bis* du code général des impôts n'a pas eu à statuer sur des litiges depuis de nombreuses années.

1.7 SUPPRESSION DE L'OBSERVATOIRE NATIONAL DE LA SÉCURITÉ ET DE L'ACCESSIBILITÉ DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT

L'article L. 239-2 du code de l'éducation prévoit que l'observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement compte un député et un sénateur parmi ses membres titulaires en application de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.

Les missions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de l'observatoire sont précisés par les articles D. 239-25 à D. 239-33 du code de l'éducation. Créé en 1995 avant de voir son périmètre élargi aux établissements d'enseignement supérieur en 1996 puis à l'évaluation de l'accessibilité en 2007, il a pour mission :

- D'observer et évaluer les conditions d'application des règles de sécurité et d'accessibilité ;

- D'émettre des propositions de mesures concrètes à mettre en œuvre par les pouvoirs publics afin d'améliorer la sécurité des personnes, des bâtiments et des équipements ;
- D'informer des résultats de ses travaux l'ensemble de la communauté éducative et ses partenaires.

L'observatoire produit un rapport annuel qui établit un bilan des travaux conduits. Le rapport de l'année 2018⁴ fait état de la réalisation de trois enquêtes, cinq auditions, deux visites, la rédaction de fiches thématiques et deux comptes rendus d'événements.

Plusieurs événements récents (présence d'amiante dans les établissements, pollution des sols, vétusté des locaux, etc.) ont convaincu le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse de revoir les pratiques sur les enjeux de sécurité et d'accessibilité des bâtiments et de développer des compétences dédiées au sein du ministère. Dans ce contexte, le maintien d'une structure dédiée essentiellement à l'observation et mobilisant un très grand nombre d'acteurs n'apparaît plus pertinent.

1.8 REGROUPEMENT DU COMITÉ DE SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU DALO ET DU HAUT COMITÉ POUR LE LOGEMENT DES PERSONNES DÉFAVORISÉES

Le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées (HCLPD) a été créé par le décret n° 92-1339 du 22 décembre 1992. Instituée auprès du Premier ministre, cette instance a pour mission de faire toute proposition utile sur l'ensemble des questions relatives au logement des personnes défavorisées. Il donne son avis sur toute question dont le Gouvernement le saisit. Il élabore chaque année un rapport qu'il remet au Président de la République et au Premier ministre.

Le comité de suivi du droit au logement opposable (DALO) a été créé par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale. L'article 13 de la loi précise ses missions : *« Ce comité associe, dans des conditions prévues par décret, le Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées, les associations représentatives d'élus locaux et les associations et organisations œuvrant dans le domaine du logement ainsi que celles œuvrant dans le domaine de l'insertion. Le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable remet un rapport annuel au Président de la République, au Premier ministre et au Parlement. »* En outre, le décret n° 2007-295 du 5 mars 2007 instituant le comité de suivi de la mise en œuvre du droit au logement opposable précise que celui-ci est placé auprès du ministre chargé du logement et qu'il est présidé par le président du Haut Comité pour le logement des personnes défavorisées.

Outre des compétences très proches et qui se chevauchent (le suivi du DALO pour l'une et le logement des personnes défavorisées pour l'autre), les deux instances fonctionnent déjà de manière très intégrée puisque leur présidence est commune et les membres du Haut Comité

⁴ https://cache.media.education.gouv.fr/file/ONS/09/9/Rapport_ONS_2018_Print_1112099.pdf

pour le logement des personnes défavorisées sont également membres du comité de suivi DALO.

1.9 SUPPRESSION ANTICIPÉE DU CONSEIL NATIONAL DE L'AMÉNAGEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE AVANT LE 1^{ER} JUILLET 2022

Le Conseil national de l'aménagement et de développement du territoire (CNADT) a été créé par l'article 3 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Cette instance composée de 70 membres ne s'est pas réunie depuis 2015.

L'article 76 de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination a acté la suppression du CNADT. Cette suppression est prévue au 1^{er} juillet 2022 en application de l'article 86 de la même loi.

Par ailleurs, l'article L. 1212-3-4 du code des transports dispose que le schéma national des véloroutes est arrêté par le ministre chargé des Transports après avis du CNADT. Ce schéma définit le réseau structurant de véloroutes sur le territoire national, y compris outre-mer, en s'appuyant sur les schémas régionaux lorsqu'ils existent et détermine les conditions dans lesquelles ce réseau est rendu continu. Il est actualisé au moins une fois tous les dix ans. L'arrêt du schéma national des véloroutes par le ministre vise à mettre en cohérence et à garantir la complémentarité des différents schémas régionaux des véloroutes, en s'assurant de la continuité des itinéraires vélo à l'échelle européenne, nationale et régionale.

Or cette disposition législative prévoyant un avis du CNADT risque de retarder l'arrêt du schéma national des véloroutes qui est prévu dès 2020, alors même qu'il est attendu par les Régions. En effet, le schéma national des véloroutes est en voie de finalisation par l'association Vélo & Territoires qui regroupe la plupart des régions de France.

La mesure consistant à réunir le CNADT, composé de 70 membres avant l'arrêt du schéma national des véloroutes, alors même que le Conseil ne s'est pas réuni depuis 2015, apparaît disproportionnée au regard de l'objectif poursuivi d'un arrêt du schéma le plus rapidement possible. C'est la raison pour laquelle il est décidé d'avancer la date de suppression du CNADT en 2020 au lieu du 1^{er} juillet 2022.

1.10 SUPPRESSION DE LA COMMISSION SCIENTIFIQUE NATIONALE DES COLLECTIONS

Créée par l'article 4 de la loi n° 2010-501 du 18 mai 2010 visant à autoriser la restitution par la France des têtes maories à la Nouvelle-Zélande et relative à la gestion des collections, la commission scientifique nationale des collections conseille les personnes publiques ou les personnes privées gestionnaires de fonds régionaux d'art contemporain dans l'exercice de leurs compétences en matière de déclassement ou de cession de biens culturels appartenant à leurs collections, à l'exception des archives et des fonds de conservation des bibliothèques aux

termes des dispositions de l'article L. 115-1 du code du patrimoine. Conformément à cet article, elle comprend un député et un sénateur, des représentants de l'Etat et des collectivités territoriales, des professionnels de la conservation des biens concernés et des personnalités qualifiées.

Un décret en Conseil d'Etat précise sa composition et fixe ses modalités de fonctionnement.

1.11 SUPPRESSION DE LA COMMISSION NATIONALE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DE L'ÉTAT OUTRE-MER

L'article 74 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer a créé la Commission nationale d'évaluation des politiques publiques de l'Etat outre-mer (CNEPEOM) afin qu'elle assure :

- le suivi de la mise en œuvre des politiques publiques de l'Etat outre-mer, en particulier les mesures prises pour favoriser le développement économique et social des collectivités concernées ;
- le suivi des stratégies de convergence mises en œuvre par l'Etat, les collectivités territoriales d'outre-mer, la Nouvelle-Calédonie et ses provinces, au regard des objectifs de convergence poursuivis par les plans issus de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer ;
- le suivi de la mise en œuvre de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer ;
- l'évaluation de l'impact de l'organisation des circuits de distribution et du niveau des rémunérations publiques et privées outre-mer sur les mécanismes de formation des prix ;
- l'évaluation de l'impact socio-économique des dispositions de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

Dans les faits, cette commission a rencontré des difficultés à assurer sa mission en raison d'un intérêt variable de ses membres pour ses travaux qui s'est manifesté de la façon suivante :

- D'une part, aux thématiques d'études que la loi prescrit, la commission a préféré retenir d'autres sujets (formation, insertion professionnelle, continuité territoriale ...) qui faisaient également l'objet d'études et de rapports de la part d'autres institutions ;
- D'autre part, elle rencontrait des difficultés récurrentes à atteindre le quorum tant pour ses réunions de bureau que pour les plénières. Cette situation a amené à reporter voire à annuler des assemblées plénières.

En conséquence, la programmation, le déroulement des travaux de la CNEPEOM et plus globalement l'efficacité de son action, se sont avérés insatisfaisants. C'est pourquoi son maintien n'est pas apparu opportun.

1.12 SUPPRESSION DE LA COMMISSION NATIONALE D'ÉVALUATION DU FINANCEMENT DES CHARGES DE DÉMANTÈLEMENT DES INSTALLATIONS NUCLÉAIRES DE BASE ET DE GESTION DES COMBUSTIBLES USÉS ET DES DÉCHETS RADIOACTIFS

L'article 20 de la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et déchets radioactifs codifié, par l'ordonnance n° 2012-6 du 5 janvier 2012 modifiant les livres Ier et V du code de l'environnement, aux articles L. 594-11 et suivants du code de l'environnement a créé une commission nationale d'évaluation du financement des charges de démantèlement des installations nucléaires de base et de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs.

Cette commission est chargée d'évaluer le contrôle de l'adéquation des provisions et de la gestion des actifs dédiés par rapport aux charges liées aux opérations de démantèlement des installations nucléaires et à la gestion des déchets radioactifs issus de leurs activités. Elle ne s'est réunie qu'une dizaine de fois entre 2011 et 2012, période à l'issue de laquelle un rapport faisant notamment état de ses réserves sur sa capacité à fonctionner de manière pérenne a été rendu public. Elle ne s'est d'ailleurs plus réunie après le départ à la retraite de son président et le Gouvernement a tiré les conséquences de ce bilan en donnant un rôle consultatif à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution qui est ainsi amenée à fournir à l'autorité administrative en charge du contrôle un appui sur les problématiques financières.

La commission nationale d'évaluation du financement des charges de démantèlement des installations nucléaires de base et de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs ne s'étant pas réunie depuis plus de deux ans, son maintien ne se justifie plus.

1.13 SUPPRESSION DE LA COMMISSION CONSULTATIVE DE SUIVI DES CONSÉQUENCES DES ESSAIS NUCLÉAIRES

L'article 7 de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français prévoit l'existence de la commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires (CCSCEN), la fréquence à laquelle elle doit se réunir, sa composition, les conditions dans lesquelles elle est consultée, ses prérogatives. Le décret n° 2014-1049 du 15 septembre 2014 relatif à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français fixe, quant à lui, les modalités de désignation des membres et les principes de fonctionnement de la commission.

La loi prévoit que la CCSCEN « *est consultée sur le suivi de l'application de la présente loi ainsi que sur les modifications éventuelles de la liste des maladies radio-induites. A ce titre, elle peut adresser des recommandations au Gouvernement et au Parlement.* En pratique, la consultation de cette commission ne constitue pas une garantie procédurale. Elle ne rend un avis que sur les modifications de la liste des maladies radio-induites et cette liste, fixée en 2014, n'a été modifiée qu'une fois, en 2019. Si la loi prévoit deux réunions par an, cette fréquence n'est pas respectée en raison notamment des difficultés d'organisation de ces

réunions (sa dernière séance s'est tenue en 2019). Surtout, depuis que le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) a été érigé en autorité administrative indépendante, le positionnement de la CCSCEN est problématique car cette dernière ne dispose pas d'un réel pouvoir d'autorité ni de compétences élargies contrairement au CIVEN. Dès lors, son maintien ne se justifie plus.

1.14 Suppression du conseil supérieur de la mutualité

Les dispositions des articles L. 411-1 à L. 411-3 du code de la mutualité ont pour objet de définir le rôle et la composition du conseil supérieur de la mutualité. Comptant 33 membres, dont un député et un sénateur, le conseil a trois missions :

- Présenter au ministre chargé de la mutualité toutes suggestions concernant la mutualité : il peut être saisi par le ministre de toute question relative à ce domaine. Il peut proposer au ministre chargé de la mutualité toutes modifications de nature législative ou réglementaire. Il débat des bonnes pratiques applicables aux activités et au fonctionnement des mutuelles ;
- Etre saisi pour avis par le ministre chargé de la mutualité sur tout projet de texte législatif ou réglementaire relatif au fonctionnement des mutuelles, des unions et des fédérations ;
- Gérer pour le compte de l'Etat le fonds national de solidarité et d'actions mutualistes (FNSAM) qui a pour objet d'accorder des subventions ou des prêts aux mutuelles et unions régies par le livre III du code (activité d'œuvre sociale et non assurantielle), soit pour les aider à développer des réalisations sanitaires et sociales présentant un caractère innovant, soit pour améliorer le développement et les conditions d'exploitation de leurs réalisations. Il peut également intervenir en faveur des mutuelles et unions qui ont été victimes de calamités publiques ou de tout autre dommage résultant d'un cas de force majeure. Le fonds est alimenté par les bonis de liquidations des mutuelles et unions non affectés à une autre personne morale et les produits de ses placements financiers. Ce fonds a également été alimenté par les livrets A en déshérence, ressource supprimée par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie. La gestion du fonds est assurée par la Caisse des dépôts et consignations conformément à l'article L. 421-3 du code de la mutualité.

Or depuis 2012⁵, la représentation du secteur mutualiste est assurée au sein du comité consultatif de la législation et de la réglementation financières, dont la mission est de donner un avis sur tous les projets de textes normatifs traitant de questions relatives notamment au secteur de l'assurance et intéressant le secteur mutualiste. La consultation et la mission de proposition du conseil supérieur de la mutualité en matière d'évolutions de nature législative et réglementaire n'apparaît dès lors plus opportune. La section des finances du Conseil d'Etat avait ainsi relevé, dans une note au Gouvernement de 2013, qu'une « *réflexion pourrait être entreprise aux fins d'alléger les obligations consultatives prévues dans le code de la*

⁵ Décret n°2012-1382 du 10 décembre 2012 relatif à la composition du comité consultatif de la législation et de la réglementation financière

mutualité, notamment celle du Conseil supérieur de la mutualité, pour ce qui concerne les questions liées aux activités des mutuelles en matière d'assurance, traitées au sein du Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières ». Compte tenu de ces éléments, la suppression pure et simple du rôle consultatif du Conseil supérieur de la Mutualité est donc la solution retenue.

1.15 Regroupement de commissions consultatives relatives aux relations de travail

Il existe actuellement 4 commissions consultatives relatives aux relations de travail. 3 sont prévues par le code du travail :

- Le conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié,
- Le Haut conseil du dialogue social,
- La commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle.

La 4^{ème}, la commission des accords de retraite et de prévoyance, est prévue par le code de la sécurité sociale.

Le conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié

Il est institué par la loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail et il est placé auprès du Premier ministre. Aux termes de l'article L. 3346-1 du code du travail, il a pour missions d'une part de promouvoir auprès des entreprises et des salariés les dispositifs de participation, d'intéressement, d'épargne salariale et d'actionnariat salarié et d'autre part, d'évaluer ces dispositifs et de formuler toute proposition susceptible de favoriser leur diffusion. Il est, en outre, obligatoirement saisi par le Gouvernement de tout projet de loi ou d'ordonnance de déblocage de l'épargne salariale. Il peut également être saisi par le Gouvernement et par les commissions compétentes de chaque assemblée de toute question entrant dans son champ de compétences. Les rapports et recommandations établis par le conseil d'orientation sont communiqués au Parlement et rendus publics. Ce Conseil se compose de 31 membres dont deux députés et deux sénateurs.

Le haut conseil du dialogue social

Il est une instance de dialogue et de concertation entre le ministère du travail et les organisations syndicales et patronales dans le cadre de la mise en œuvre du processus de détermination de la représentativité de ces organisations. Créé par la loi n°2008-789 du 20 août 2008 portant rénovation de la démocratie sociale et réforme du temps de travail, le haut conseil du dialogue social comprend 16 membres consultés préalablement à l'édition des arrêtés de représentativité syndicale et patronale, informés des résultats de chaque cycle électoral et consultés sur les modalités d'organisation du scrutin national auprès des salariés

des très petites entreprises. Le rôle de ce haut conseil ne se limite pas à ces seules attributions puisque le ministère du travail recueille l'avis de ses membres préalablement à l'édiction de tout acte ou projet de réforme ayant une incidence sur la représentativité ainsi que sur les taux des organisations syndicales et patronales recalculés dans le périmètre de branches professionnelles fusionnées afin de permettre la négociation sur ce périmètre en application de l'article L. 2261-34 du code du travail. Il a également établi, conjointement avec le ministère du travail, un ensemble de règles de doctrine afin de régler, dans la transparence et par la concertation, des situations complexes ou inédites non-traitées dans le code du travail et sur lesquelles les juridictions ne se sont encore jamais prononcées.

La commission des accords de retraite et de prévoyance

Elle a été créée par l'ordonnance n° 59-238 du 4 février 1959 relative aux régimes complémentaires de retraite. Les articles L. 911-3 et L. 911-4 du code de la sécurité sociale définissent le rôle de cette commission chargée de donner un avis sur l'extension et l'élargissement des conventions et accords collectifs ayant pour objet exclusif la détermination des garanties de protection sociale complémentaire. Elle procède également à l'examen des textes dont l'extension relève de la compétence du ministre chargé du travail, en amont de leur examen par la sous-commission « extension » de la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP). Depuis 2011, la commission des accords de retraite et de prévoyance s'est réunie entre 4 et 7 fois chaque année et a examiné en moyenne 150 conventions et accords par an.

La commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle

Elle est issue d'une fusion entre la commission nationale de la négociation collective et le conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles en application de l'article 36 de la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 relative à la liberté de choisir son avenir professionnel. Elle est notamment chargée de proposer au ministre chargé du travail toutes mesures de nature à faciliter le développement de la négociation collective, d'émettre un avis sur les projets de texte législatif ou réglementaire relatifs aux règles générales portant sur les relations individuelles et collectives du travail, de donner un avis motivé sur l'extension et l'élargissement des conventions et accords collectifs ainsi que sur la fixation du salaire minimum de croissance...

Dans un souci de rationalisation, lors du 4^{ème} Comité interministériel de la transformation publique le 11 novembre 2019, le Premier ministre a annoncé l'intégration de ces trois instances au sein de la Commission nationale de la négociation collective de l'emploi et de la formation professionnelle qui dispose déjà d'une compétence générale en la matière et qui élargira ses attributions en matière de représentativité des organisations ainsi que de participation, d'intéressement, d'épargne salariale et d'actionnariat salarié.

1.16 REGROUPEMENT DU CONSEIL SUPÉRIEUR DE L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ET DU HAUT CONSEIL À L'ÉGALITÉ

Deux instances concourent aujourd'hui à la politique publique d'égalité entre les femmes et les hommes : Le conseil supérieur de l'égalité professionnelle et le haut conseil à l'égalité.

Le conseil supérieur de l'égalité professionnelle est régi par les articles L. 1145-1 et D.1145-1 et suivants du code du travail. Il est placé auprès de la ministre aux droits des femmes et de la ministre du travail et a pour mission d'animer le débat sur les questions d'égalité professionnelle et d'être consulté sur les projets de loi dans ce domaine. Il est composé de représentants des organisations syndicales et des organisations patronales.

Initialement créé par le décret n° 2013-8 du 3 janvier 2013 portant création du haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, le haut conseil à l'égalité⁶ a été inscrit dans la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté. Il est placé auprès du Premier ministre et a pour mission d'animer le débat public sur les grandes orientations de la politique des droits des femmes sur les thématiques du sexisme, des violences faites aux femmes, de la parité, de la santé et des questions internationales et d'élaborer un rapport annuel sur l'état du sexisme en France.

L'existence de ces organes aux fonctionnements et aux modalités de travail différents a pu parfois limiter une analyse plus globale des politiques publiques qui concernent l'égalité entre les femmes et les hommes et rendre moins lisible les rapports qu'ils ont produits.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER, OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF RETENU

La circulaire du Premier ministre du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail rappelle en son II l'objectif de simplification du paysage administratif. Cet axe concerne notamment les commissions administratives. Dans le même temps, était annoncé comme l'un des trois engagements prioritaires du Gouvernement en matière d'organisation administrative actés au 3^{ème} Comité interministériel de la transformation publique de juin dernier, à savoir, une organisation administrative plus simple et plus réactive grâce à un programme de suppressions et de regroupements de commissions. Parmi celles-ci, certaines ont un fondement législatif, ce qui conduit à recourir à la loi pour les supprimer ou les regrouper.

Ce travail de simplification répond à trois objectifs :

- Améliorer la qualité des textes et optimiser les délais de préparation, notamment des décrets d'application des lois en évitant des consultations souvent très formelles ;

⁶ <http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/>

- Privilégier d'autres modes de consultations ou d'associations à la décision publique, moins administratifs et plus ouverts sur la société ;
- Dégager du temps administratif sur des actions à plus forte valeur ajoutée pour nos concitoyens.

En pratique, pour traduire cet objectif, des réunions interministérielles ont été convoquées à l'été 2019 afin d'identifier les commissions qui pouvaient être supprimées ou regroupées. Les critères retenus sont ceux qui président traditionnellement à cet exercice, à savoir la composition de la commission (présence uniquement d'agents publics), la fréquence des réunions ou la proximité des missions avec une autre instance.

En septembre 2019, ont été arbitrées comme devant être supprimées 91 des 394 commissions que recense le jaune budgétaire du projet de loi de finances 2020.

Lors du comité interministériel de la transformation publique du 15 novembre, le Premier ministre a officialisé les commissions qui seront supprimées ou regroupées

Ces suppressions interviennent donc en trois vagues :

- La première vague concerne les commissions relevant d'un décret simple ou d'un arrêté.
- La seconde vague concerne les commissions relevant du décret en Conseil d'Etat.
- La troisième vague concerne les commissions relevant du niveau législatif. La plupart d'entre elles n'ont pas fait l'objet d'une demande de délégalisation car elles comprennent au moins un parlementaire. Elles font l'objet du présent projet de loi.

Pour quelques commissions, le calendrier de suppressions est décalé (par exemple la commission de reconnaissance de qualification pour l'exercice de la profession de géomètre expert ou la commission de l'aide à l'innovation et à la transition numérique de la musique enregistrée) dans le courant de l'année 2020.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1 IMPACTS JURIDIQUES

La suppression de commissions administratives conduit à modifier différents codes et à modifier ou abroger certaines dispositions législatives.

La suppression de la commission consultative paritaire nationale des baux ruraux aura pour conséquence de modifier l'article L. 411-11 du code rural et de la pêche maritime en supprimant les mots « *et, le cas échéant, nationale* » au 11^{ème} alinéa.

Pour le ministère de la justice, la suppression de la commission de suivi de la détention provisoire consistera à abroger l'article 72 de la loi n° 2000-516 du 15 juin 2000 renforçant la protection de la présomption d'innocence et les droits des victimes. La suppression de

l'observatoire de la récidive et de la désistance aura pour effet d'abroger l'article 7 de la loi n° 2009-1436 du 24 novembre 2009 pénitentiaire. Enfin, supprimer le conseil national de l'aide aux victimes se traduira par l'abrogation de l'article 37 de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination. Il sera également nécessaire, une fois la loi promulguée, d'abroger le décret n° 2001-709 du 31 juillet 2001 relatif à la commission de suivi de la détention provisoire et modifiant le code de procédure pénale, le décret n° 99-706 du 3 août 1999 relatif au conseil national de l'aide aux victimes et le décret n° 2014-883 du 1^{er} août 2014 relatif à l'observatoire de la récidive et de la désistance.

Dans le champ économique, la suppression de la commission nationale des services conduit à abroger l'article 28 de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination. La suppression de la commission centrale compétente pour les tarifs des évaluations foncières conduira à abroger les articles 1511, 1512 et 1513 et 1652 *bis* du code général des impôts et à modifier le 2 du II de l'article 1515 du même code. Enfin, aux articles 1653, 1732, 1740 A *bis* et 1753, les mots : « 1652 *bis* » sont remplacés par les mots « 1651M ».

La suppression de l'observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement implique l'abrogation de la section 2 du chapitre IX du titre III du livre II de la première partie du code de l'éducation.

Le rapprochement du comité de suivi de la mise en œuvre du DALO et du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées induit l'abrogation de l'article 13 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion et la modification du premier alinéa du II de l'article L. 302-9-1-1 du code de la construction et de l'habitation.

Pour avancer la suppression du conseil national de l'aménagement et de développement du territoire (CNADT) en 2020 au lieu du 1^{er} juillet 2022, la date d'entrée en vigueur de l'article 76 de la loi 2018-699 du 3 août 2018 sera modifiée. Il est également nécessaire de supprimer à l'article L. 1212-3-4 du code des transports la référence au conseil national de l'aménagement et du développement du territoire. Les objectifs ainsi poursuivis sont doubles :

- prendre acte de la suppression dans les faits du conseil national de l'aménagement et du développement du territoire, qui ne s'est pas réuni depuis 2015 ;
- simplifier et accélérer l'arrêt du schéma national des véloroutes par le ministre chargé des transports.

S'agissant du ministère de la culture, la suppression de la commission scientifique nationale des collections conduira à abroger le chapitre V du titre I^{er} du livre I^{er} ainsi et à supprimer le second alinéa de l'article L. 451-5 du code du patrimoine.

La suppression de la commission nationale d'évaluation des politiques publiques de l'Etat outre-mer conduira à abroger l'article 74 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le

développement économique des outre-mer. Dans un second temps, dès que la présente loi sera promulguée, le décret n° 2010-1048 du 1^{er} septembre 2010 relatif à la commission nationale d'évaluation des politiques de l'Etat outre-mer sera également abrogé.

La suppression de la commission nationale d'évaluation du financement des charges de démantèlement des installations nucléaires de base et de gestion des combustibles usés et des déchets radioactifs, inactive depuis plusieurs années n'aura que des conséquences strictement juridiques, à savoir l'abrogation de la section 2 du chapitre IV du titre IX du livre V du code de l'environnement.

Dans le champ des affaires sociales, la suppression de la commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires aura pour conséquence l'abrogation de l'article 7 de la loi n° 2010-2 du 5 janvier 2010 relative à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français. La suppression du conseil supérieur de la mutualité implique, quant à elle, l'abrogation du titre I^{er} du livre IV du code de la mutualité ainsi que la modification de l'article L. 421-3 du même code relatif au fonctionnement du fonds national de solidarité et d'actions mutualistes.

Dans le champ travail, le regroupement de trois instances consultatives au sein d'une quatrième nécessite d'actualiser le code du travail dans la mesure où l'ensemble des compétences du haut conseil du dialogue social, de la commission des accords de retraite et de prévoyance et du conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié seront désormais attribuées à la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle. Plus spécifiquement, la suppression de la commission des accords de retraite et de prévoyance implique également la modification des articles L. 911-3, L. 911-4 et L.911-5 du code de la sécurité sociale afin que ces articles fassent désormais référence à la nouvelle commission compétente et que soit supprimée toute référence au ministre chargé du budget dans la mesure où celui-ci n'est pas représenté au sein de la commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle et qu'il n'a pas compétence en matière d'extension d'accords collectifs.

Le regroupement du conseil supérieur de l'égalité professionnelle et du haut conseil à l'égalité conduira à l'abrogation de l'article L. 1145-1 du code du travail ainsi qu'à la modification de l'article 9-1 de la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations. Cette fusion permettra le maintien d'une instance paritaire qui continuera à œuvrer pour la politique publique de l'égalité entre les femmes et les hommes en continuant à rendre des avis consultatifs sur des projets de décrets et de lois et à assurer l'égalité professionnelle entre les femmes. Le nouvel organe issu de cette fusion s'appellera le Haut conseil à l'égalité Femmes-Hommes. Il sera composé de deux conseils : un conseil des droits des femmes et de l'égalité (composition actuelle du Haut conseil à l'égalité) et un conseil de l'égalité professionnelle (comprenant les représentants des syndicats et des employeurs).

3.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Si l'essentiel des impacts qui découleront de la réforme est de nature juridique, la mesure va par ailleurs se traduire mécaniquement par la suppression des coûts de fonctionnement de commissions dont l'annexe du projet de loi de finances initiale retrace chaque année l'évolution. Les coûts de fonctionnement ainsi économisés seraient de l'ordre de 120 000 €. Dans le détail, par exemple, ce sont ainsi près de 3 milliers euros qui seront économisés chaque année sur le budget général de l'Etat suite à la suppression de la commission de suivi de la détention provisoire et plus de 100 000 euros annuels après la suppression de la commission nationale d'évaluation des politiques publiques de l'Etat outre-mer.

3.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les suppressions de commissions conduiront les administrations à repenser leur organisation et leurs procédures consultatives.

Ainsi, les missions assurées par l'observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement n'ont pas vocation à disparaître mais à être portées par les services du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse à travers la création d'une cellule dédiée afin d'assurer une déclinaison opérationnelle rapide des préconisations émises. En particulier, la capacité et le savoir-faire développé en matière d'enquête et de production de fiches thématiques synthétiques seront préservés. Dans ce cadre, la méthode permettant d'identifier les missions à conserver et les adaptations organisationnelles nécessaires sera déclinée à compter de décembre 2019, dans la perspective de la suppression de l'observatoire et sur la base des moyens qu'il mobilise actuellement, notamment en terme RH (cinq personnes en fonctions au sein du secrétariat général de l'observatoire) et de systèmes d'information (les bases de données existantes). Des membres de l'observatoire et de ses commissions (élus, personnels, usagers, représentants de l'Etat) seront auditionnés pour évaluer les attentes des bénéficiaires et définir les modalités de collaboration. La cellule « bâti scolaire » rattachée au secrétariat général du ministère aura notamment pour objectif de définir l'organisation et les dispositifs à mettre en place pour améliorer la protection de la santé et de la sécurité des élèves et des personnels en lien avec l'ensemble des acteurs concernés au premier titre desquels les collectivités territoriales.

Le regroupement du haut conseil du dialogue social, de la commission des accords de retraite et de prévoyance et du conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié au sein de la commission nationale de la négociation collective de l'emploi et de la formation professionnelle permettra une réduction du nombre de commissions consultatives compétentes en matière de droit du travail ainsi qu'une simplification du processus de consultation des partenaires sociaux. La possibilité de créer par voie réglementaire des sous-commissions spécialisées permettra de conserver une expertise de l'ensemble des sujets aujourd'hui traités séparément par les trois instances vouées à être regroupées. La consultation préalable des partenaires sociaux sur les conventions et accords en matière de protection sociale complémentaire est maintenue puisque les

conventions et accords collectifs élargis et étendus par le ministre chargé de la sécurité sociale seront désormais examinés par la commission nationale de la négociation collective de l'emploi et de la formation professionnelle. Les missions actuellement dévolues à la commission des accords de retraite et de prévoyance seront attribuées à une nouvelle sous-commission dédiée. La pratique actuelle d'examen spécialisé des conventions et accords traitant de protection sociale complémentaire sera aussi maintenue tout en satisfaisant à l'objectif de simplification administrative. L'expertise du Haut conseil du dialogue social et du conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié sera également maintenue par la possibilité de désigner des personnalités choisies en raison de leur compétence et de leur expérience lorsque la commission est consultée sur les dispositifs d'intéressement, de participation et d'épargne salariale ainsi que sur la détermination des organisations représentatives au niveau national interprofessionnel et au niveau des branches professionnelles. Il est à souligner enfin que le secrétariat de la future sous-commission dédiée aux conventions et accords de protection sociale complémentaire sera assuré par une direction du ministère de la santé, le ministère du travail ne disposant pas des compétences propres à l'examen spécialisé des conventions et accords traitant de protection sociale complémentaire. De même, l'examen des conventions et accords et l'organisation des séances de la commission des accords de retraite et de prévoyance mobilisant un ETP de la direction de la sécurité sociale, ce dernier a vocation à être conservé pour l'examen de ces textes.

Dans le domaine de la justice, certains indicateurs de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice permettront une analyse, essentiellement quantitative, des évolutions de la détention provisoire et, *a fortiori*, de pallier la suppression de la commission de suivi de la détention provisoire.

Après la suppression de la commission nationale d'évaluation des politiques publiques de l'Etat outre-mer, les missions de cette dernière pourront être assurées par les délégations parlementaires qui disposent de la faculté de traiter des thématiques relatives au suivi et à l'évaluation de l'action de l'Etat en outre-mer. En outre, l'Assemblée nationale dispose de la mission d'évaluation et de contrôle ainsi que de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale dont l'objectif est de veiller à l'efficience de la dépense publique. De même, le comité d'évaluation et de contrôle permet à l'Assemblée nationale de mettre en œuvre la fonction d'évaluation qui lui est désormais explicitement reconnue par l'article 24 de la Constitution. Par ailleurs, les travaux de la délégation outre-mer du Conseil économique, social et environnemental peuvent apprécier, à l'instar de ceux réalisés jusqu'aujourd'hui, la mise en œuvre de l'action de l'Etat dans les territoires ultramarins. Parallèlement, conformément au 1° du II de l'article 10 du décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et du ministère des outre-mer, la direction générale des outre-mer assure la production d'études portant sur les outre-mer notamment en matière d'évaluation des politiques.

3.4 IMPACTS SOCIAUX

Le programme de suppressions de commissions consultatives aura peu d'incidence sur la société. Il peut toutefois être relevé que le regroupement du conseil supérieur de l'égalité professionnelle et du haut conseil à l'égalité devrait avoir un impact positif en rendant plus lisibles et plus globales les politiques publiques menées en matière de lutte contre les inégalités entre les femmes et les hommes. De même, seront plus visibles les rapports et les recommandations de la future instance consultative unique.

Après la suppression de la commission centrale permanente compétente pour statuer sur les appels dirigés contre les tarifs des évaluations foncières arrêtées par la commission départementale des impôts directs et des taxes, les personnes qui souhaiteraient contester les décisions de la commission départementale devront saisir le juge administratif conformément au droit commun.

4. MODALITÉS D'APPLICATION

4.1 APPLICATION DANS LE TEMPS

Le titre I^{er} du projet de loi entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au Journal officiel. Cependant, certaines suppressions et fusions de commissions entreront en vigueur à une date différée :

- La suppression de l'observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement entrera en vigueur au 1^{er} juillet 2020.
- Dans le champ travail, les dispositions légales relatives au regroupement des instances consultatives entreront en vigueur lorsque les modalités d'organisation de la Commission nationale de la négociation collective de l'emploi et de la formation professionnelle seront adaptées en conséquence par voie réglementaire soit 6 mois après la publication de la loi.

4.2 TEXTES D'APPLICATION

La suppression de la commission consultative paritaire nationale des baux ruraux nécessitera la prise d'un décret pour abroger ou modifier les articles R. 411-2 et R. 414-5 du code rural et de la pêche maritime.

Dans le champ économique et financier, la suppression de la commission nationale des services nécessitera un décret pour l'abrogation du décret n° 2013-666 du 23 juillet 2013 relatif à la commission nationale des services et la suppression du dernier alinéa du 1° de l'article 4 du décret n° 2010-596 du 3 juin 2010 relatif au conseil national de l'industrie car le vice-président de la commission nationale des services y figure comme membre de droit. De même, la suppression de la commission compétente pour les tarifs des évaluations foncières

conduira à l'édiction d'un décret pour modifier l'article 333 I de l'annexe II au code général des impôts qui fait référence à l'article 1513 dudit code que le présent projet de loi entend abroger.

La suppression de l'observatoire national de la sécurité et de l'accessibilité des établissements d'enseignement impliquera d'abroger par décret la section 3 du chapitre IX du titre III du livre II de la partie réglementaire du code de l'éducation (articles D. 239-25 à D. 239-3).

Aux fins de mise en cohérence, la suppression de la commission consultative de suivi des conséquences des essais nucléaires nécessitera un décret pour abroger l'article 15 du décret n° 2014-1049 du 15 septembre 2014 relatif à la reconnaissance et à l'indemnisation des victimes des essais nucléaires français.

Afin de tirer toutes les conséquences de la suppression du conseil supérieur de la mutualité, un décret devra abroger les dispositions réglementaires relatives au conseil supérieur de la mutualité (articles R. 411-1 et suivants et R. 413-1 et suivants du code de la mutualité). Il sera également nécessaire de procéder au toilettage de dispositions réglementaires dans le code de la mutualité qui renvoient au conseil supérieur de la mutualité (Article R. 115-1, Article R.116-1, Article R.414-1, Article R.414-2-1, Article R.414-2-1, Article R.414-4). Enfin, sur le fondement de l'article L. 421-3 du code de la mutualité relatif au fonctionnement du fonds national de solidarité et d'actions mutualistes, un décret en Conseil d'Etat fixera les nouvelles modalités de gestion du fonds d'attribution des subventions et prêts.

Le regroupement du haut conseil du dialogue social, de la commission des accords de retraite et de prévoyance et du conseil d'orientation de la participation, de l'intéressement, de l'épargne salariale et de l'actionnariat salarié au sein de la Commission nationale de la négociation collective de l'emploi et de la formation professionnelle nécessitera un décret en Conseil d'Etat pour adapter la composition et l'organisation de cette dernière ainsi qu'un décret simple pour abroger l'article D. 911-0 du code de la sécurité sociale relatif à la commission des accords de retraite et de prévoyance.

Suite au regroupement du conseil supérieur de l'égalité professionnelle et du haut conseil à l'égalité, des décrets d'application seront nécessaires pour définir les modalités de fonctionnement de la structure ainsi que les conditions dans lesquelles il sera procédé aux désignations de ses membres pour garantir l'objectif de parité.

Pour procéder au rapprochement du comité de suivi de la mise en œuvre du DALO et du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées, un décret en Conseil d'Etat rendra le Haut comité pour le logement des personnes défavorisées compétent en matière de suivi du DALO et modifiera sa composition pour tenir compte de la composition actuelle du comité de suivi du droit au logement opposable.

S'agissant de la date de suppression de la CNADT, il peut être rappelé que le décret n°2000-907 du 19 septembre 2000 relatif au conseil national de l'aménagement et du développement du territoire devra être abrogé.

TITRE II : DECONCENTRATION DE DECISIONS ADMINISTRATIVES INDIVIDUELLES (ARTICLES 17 À 20)

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1 DÉCONCENTRATION DE DÉCISIONS ADMINISTRATIVES INDIVIDUELLES DANS LE CHAMP CULTUREL

Reconnaissance des établissements dispensant des enseignements artistiques

La reconnaissance est une procédure visant à reconnaître par le ministre chargé de la culture la qualité des formations délivrées par des établissements privés d'enseignement notamment supérieurs. Ces formations, d'une durée d'au moins deux années, ont pour objet d'apporter des connaissances théoriques et de donner la maîtrise de pratiques artistiques, notamment en vue d'un exercice professionnel dans les domaines des arts plastiques et du spectacle vivant.

Le cadre législatif de la reconnaissance est fixé par le code de l'éducation aux articles :

- L. 361-2 qui pose le principe de l'attribution de la reconnaissance par le ministre chargé de la culture et lui confère des effets. La reconnaissance vaut agrément pour bénéficier des dispositions fiscales prévues par le deuxième alinéa du 1 de l'article 238 *bis* du code général des impôts ainsi qu'elle vaut agrément de plein droit au régime de sécurité sociale des étudiants ;
- R. 361-1 et R. 461-8 à R. 461-17 qui fixent les conditions au bénéfice de la reconnaissance pour les établissements.

Le dépôt des dossiers s'effectue auprès de la direction générale de la création artistique du ministère chargé de la culture. La décision est prise après instruction des services du bureau de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle et un rapport par le service de l'inspection. La délivrance de la reconnaissance est subordonnée à une vérification et une évaluation des conditions pédagogiques relatives notamment à la durée d'existence de l'établissement, la présence d'un personnel qualifié en nombre suffisant, le caractère adapté des locaux et des équipements, la solidité financière de l'établissement, une égalité de traitement des candidats.

Cette procédure concerne 25 établissements. En terme de volumétrie elle représente entre 5 et 6 dossiers par an principalement pour des renouvellements.

Autorisation de consultation des archives publiques avant l'expiration des délais

L'article L. 213-3 du code du patrimoine prévoit que l'autorisation de consulter des documents d'archives publiques non librement communicables est accordée par l'administration des

archives après accord de l'autorité dont émanent les documents (« service producteur »). L'article R. 212-1 du même code désigne le service interministériel des archives de France de la direction générale des patrimoines au ministère de la culture comme exerçant « *toutes les attributions confiées à l'administration des archives par ce code, à l'exception de celles qui concernent les archives des ministères des affaires étrangères et de la défense, ainsi que des services et établissements qui en dépendent ou y sont rattachés* ».

La part des autorisations délivrées au titre de l'article L. 213-3 du code du patrimoine pour des documents conservés dans les services départementaux d'archives représente à l'heure actuelle environ 90 % du nombre total des demandes de consultation.

Autorisation de destruction d'archives privées classées comme archives historiques

L'article L. 212-27 du code du patrimoine prévoit que toute destruction d'archives classées ou en instance de classement est interdite. Toutefois, lorsqu'il apparaît, lors de l'inventaire initial du fonds, que certains documents sont dépourvus d'intérêt historique, il peut être procédé à leur élimination dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article L. 212-2. A l'expiration de leur période d'utilisation courante, les archives publiques font l'objet d'une sélection pour séparer les documents à conserver des documents dépourvus d'utilité administrative ou d'intérêt historique ou scientifique, destinés à l'élimination, en accord entre le propriétaire du fonds et l'administration des archives. Actuellement les autorisations de destruction d'archives privées classées comme archives historiques sont délivrées par l'administration centrale des archives (délégué interministériel aux archives de France et service interministériel des Archives de France).

Il est tout à fait imaginable que cette décision relève des conservateurs directeurs des archives départementales.

Commissionnement des agents missionnés par le ministère de la culture

Le commissionnement désigne la procédure qui consiste à habilitier les agents publics autorisés à procéder à toutes constatations pour l'application de l'article 322-3-1 du code pénal et des textes ayant pour objet la protection de certains intérêts publics. Si les commissionnements sont déjà édictés par le préfet de région pour ce qui concerne les infractions relatives au droit applicable à l'ensemble des biens culturels (articles L. 114-4 et R. 114-1 du code du patrimoine) et au droit de l'archéologie (articles L. 544-8, L. 544-12 et R. 544-1 du code du patrimoine), la loi mentionne en revanche directement le ministre de la culture pour le commissionnement des agents habilités à dresser procès-verbal en matière d'infraction au droit des monuments historiques et des sites patrimoniaux remarquables (L. 641-1 et L. 641-3 du code du patrimoine) mais également en droit de l'urbanisme (L. 480-1 du code de l'urbanisme). Cette mission est assurée actuellement par un agent de l'administration centrale affecté à cette tâche seulement une partie de son temps.

Changement d'affectation ou démolition d'une salle de spectacles et autorisation des baux d'immeubles à usage de spectacles, les locations, sous-locations et cession de fonds de commerce d'entreprises de spectacles

La protection des salles de spectacles a été instaurée par les articles 2 et 3 de l'ordonnance n° 45-2339 du 13 octobre 1945 relative aux spectacles qui soumettent à autorisation du ministre chargé de la culture les projets de démolition, de désaffectation des salles de spectacles ainsi que les baux et cessions de fonds de commerce des salles de spectacles. Elle a été renforcée par la loi du 18 mars 1999⁷ qui a étendu le dispositif à la totalité des salles de spectacles publics et donné au juge la liberté de fixer le montant de l'astreinte le cas échéant.

L'article 2 de l'ordonnance susmentionnée prévoit qu'« aucune salle de spectacles publics spécialement aménagée de façon permanente pour y donner des concerts, des spectacles de variétés ou des représentations d'art dramatique, lyrique ou chorégraphique, ne peut recevoir une autre affectation ni être démolie sans que le propriétaire ou l'utilisateur ait obtenu l'autorisation du ministre chargé de la culture. En cas d'infraction aux prescriptions du paragraphe ci-dessus, le propriétaire ou l'utilisateur sera tenu de rétablir les lieux dans leur état antérieur sous peine d'une astreinte prononcée par le tribunal civil à la requête du ministre chargé de la culture » tandis que l'article 3 prévoit que « les baux d'immeubles à usage de spectacles, les locations, sous-locations et cessions de fonds de commerce d'entreprises de spectacles conclus postérieurement à la publication de la présente ordonnance doivent, à peine de nullité être autorisés par le ministre chargé de la culture. La nullité est constatée à la requête du ministère public, des parties, de l'une d'elles ou de tout tiers intéressé ».

Pour les changements d'affectation et les démolitions de salle de spectacles, l'autorisation du ministère est donnée après avis d'une commission instituée par arrêté du 18 avril 1947. Par ce régime, le législateur a ainsi voulu protéger les salles qui, par leur importance et la permanence de leur structure, sont les plus utiles à la représentation des spectacles. Il s'agit également de constituer un rempart contre le libre jeu des mécanismes financiers, les pressions des promoteurs privés ayant mis en lumière la nécessité d'une protection par un contrôle réduit mais se voulant efficace.

Au cours des dix dernières années, peu de demandes d'autorisations sont parvenues au ministère de la culture :

- Entre 5 et 10 demandes d'autorisation sont présentées au titre de l'article 3 de l'ordonnance. Ces demandes permettent de contrôler la destination de l'affectation des salles de spectacles en cas de changement de propriétaires.
- Entre 1 à 2 demandes sont présentées tous les deux ans au titre de l'article 2 de l'ordonnance. L'autorisation est donnée après avis d'une commission qui analyse l'adéquation du projet au regard des enjeux culturels et économiques du territoire concerné, en tenant compte des conséquences du changement d'affectation ou de la

⁷ Loi n° 99-198 du 18 mars 1999 portant modification de l'ordonnance n°45-2339 du 13 octobre 1945 relative aux spectacles

démolition de la salle de spectacles sur le plan de l'équilibre de l'offre artistique et culturelle du territoire du lieu d'implantation de la salle de spectacle concernée. Elle peut émettre des préconisations sur les évolutions souhaitables du projet de transformation des lieux de nature à améliorer l'offre ou les capacités artistiques.

Labellisation de la création artistique

Les institutions culturelles bénéficiaires d'un label incarnent l'action culturelle d'aménagement du territoire poursuivie par le ministère de la culture tout au long de ses cinquante ans d'histoire en partenariat avec les collectivités territoriales. Ces dernières sont en effet des acteurs essentiels du développement de la création de la production et de la diffusion des œuvres. Elles se voient confier un rôle structurant, identifié autour de responsabilités assumées conjointement avec l'Etat: maintenir un niveau d'excellence artistique, veiller à l'irrigation des territoires et au développement des publics, soutenir les équipes artistiques indépendantes et la mise en situation professionnelle des jeunes artistes.

Cette politique de labellisation a été consacrée par l'article 5 de loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, complété par l'article 57 sur la préservation des collections des Fonds régionaux d'art contemporains (FRAC) qui ont posé un cadre législatif clair à la politique des établissements labellisés en conférant au ministre chargé de la culture la compétence pour l'attribution de ces labels. Le cadre législatif a été complété par :

- Le décret n° 2017-432 du 28 mars 2017 qui fixe la liste des labels et confère un cadre général et harmonisé à l'intervention publique. À ce titre il précise les conditions requises pour bénéficier d'un label national, la procédure d'attribution de suspension et de retrait, la procédure de sélection des dirigeants et de l'agrément du ministre, le travail d'accompagnement partenarial de l'État et des collectivités partenaires. Il sécurise le contrat de décentralisation dramatique conclu entre les dirigeants de centres dramatiques nationaux (CDN) et le ministre chargé de la Culture et prévoit les conditions de gestion et d'enrichissement des collections des FRAC.
- D'un ensemble d'arrêtés du 5 mai 2017 qui viennent préciser le cahier des missions et des charges des 12 labels existants à ce jour dans le domaine du spectacle vivant et des arts plastiques, les modalités de leur organisation, de leur fonctionnement et de leur évaluation.

Depuis l'entrée en vigueur de la réglementation relative aux labels fixée au 1er juillet 2017, quarante-neuf structures ont été labellisées. En pratique, force est de constater que peu de dossiers sont instruits chaque année par le ministère.

1.2 DÉCONCENTRATION À L'INPI DE LA DÉCISION DE PROROGATION DES INTERDICTIONS DE DIVULGATION, DE LIBRE EXPLOITATION ET DE LEVÉE DES INTERDICTIONS

Les décisions d'interdiction de divulgation et de libre exploitation des brevets d'invention ainsi que la prorogation et la levée de ces interdictions relèvent actuellement de la compétence du ministre chargé de la propriété industrielle après avis du ministre chargé de la défense conformément aux articles L. 612-9 et L. 612-10 du code la propriété intellectuelle. En pratique, les décisions sont prises par le Haut fonctionnaire de défense et de sécurité des ministères économiques et financiers.

Au titre de l'année 2018, cette activité a représenté :

- 105 arrêtés d'interdiction de divulgation et de libre exploitation de brevets d'invention ;
- 555 arrêtés de prorogation de ces interdictions ;
- 23 arrêtés de levée de ces interdictions.

La procédure actuelle de mise au secret des brevets, qui fait intervenir non seulement le Haut fonctionnaire de défense et de sécurité des ministères économiques et financiers le ministère des armées mais de surcroît l'Institut national de la propriété industrielle, est particulièrement lourde en termes de délais et de contraintes logistiques alors même que les délais prévus par le code la propriété intellectuelle pour le traitement des demandes de brevet intéressant la défense nationale sont particulièrement contraints. En pratique, l'INPI intervient à différentes étapes de la procédure de mise au secret des brevets :

- D'abord comme lieu de dépôt de l'ensemble des demandes de brevets d'invention ;
- Ensuite comme lieu d'instruction de ces demandes car l'INPI héberge dans ses locaux une équipe du ministère des armées qui étudie chacune des demandes de brevet pour identifier celles dont la protection est souhaitable au regard des intérêts de la défense nationale ;
- L'INPI est destinataire de l'expertise du ministère des armées. Elle adresse alors un courrier au titulaire de la demande de brevet, ou à son mandataire, pour l'informer du résultat de l'étude. Si l'invention n'intéresse pas le ministère des armées alors le titulaire peut librement exploiter son invention et/ou sa demande de brevet; en revanche, si l'invention intéresse le du ministère des armées, l'INPI rédige un projet d'arrêté de mise au secret du brevet, pour une durée d'un an renouvelable, et le transmet le Haut fonctionnaire de défense et de sécurité des ministères économiques et financiers.

L'arrêté signé (mais non publié) est retourné par les ministères économiques et financiers à l'INPI.

La procédure est identique pour les renouvellements de mise au secret des brevets ainsi que pour les levées de mise au secret.

Ces délais ainsi que la très grande technicité des dossiers ne permettent pas au Haut fonctionnaire de défense et de sécurité des ministères économiques et financiers de porter une appréciation technique sur la pertinence des demandes de mise au secret qui lui sont adressées. Enfin cette procédure se traduit par trop d'échanges d'informations et de documents sensibles (i.e. brevets d'invention) pour les sociétés concernées

1.3 DÉCONCENTRATION DE DÉCISIONS ADMINISTRATIVES INDIVIDUELLES DANS LE CHAMP SANITAIRE ET SOCIAL

Délivrance des agréments pour les laboratoires pour la réalisation des prélèvements et des analyses du contrôle sanitaire des eaux et droit d'opposition

Les agréments des laboratoires pour la réalisation des prélèvements et des analyses du contrôle sanitaire des eaux (eau destinée à la consommation humaine (eau du robinet), eaux minérales naturelles, eaux de piscines et eaux de baignade) sont actuellement délivrés par le ministre chargé de la santé après une expertise technique réalisée par le laboratoire d'hydrologie de Nancy (LHN) de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). Ces agréments sont de l'ordre de 50 à 100 par an. Dans le cadre de la procédure actuelle, le LHN vérifie principalement que les laboratoires disposent de l'accréditation pour les paramètres d'analyses revendiqués, participent aux essais inter laboratoires et qu'ils utilisent les méthodes d'analyses prescrites par la réglementation pour ne pas commettre des erreurs d'interprétation lors des analyses d'eau. Le ministère chargé de la santé (Direction générale de la santé) est quant à lui responsable d'examiner la recevabilité du dossier d'agrément et de délivrer l'agrément au laboratoire au vu de l'avis de l'ANSES. Le Ministère chargé de la santé a pour mission également d'instruire les éventuels recours gracieux ou contentieux relatifs à ces décisions d'agrément.

Compte tenu du fait que l'expertise de l'ANSES préside déjà pour sa majeure partie à la décision, le code de la santé publique peut prévoir le transfert de la décision d'agrément à l'Agence et un droit d'opposition du ministre chargé de la santé aux décisions du directeur général de l'Anses pour les agréments des laboratoires d'analyses des eaux et l'autorisation produits et procédés permettant de satisfaire aux exigences de qualité des eaux de piscines et des baignades artificielles. Ce droit constitue une garantie par rapport à l'application de la réglementation pour les personnes concernées.Délivrance des autorisations relatives aux additifs utilisés en alimentation animale

En application du droit de l'Union européenne⁸, les additifs utilisés en alimentation animale doivent disposer d'une autorisation délivrée, au niveau de l'Union européenne, après évaluation préalable des risques associés à leur utilisation.

⁸ Règlement (ce) n°1831/2003 du parlement européen et du conseil du 22 septembre 2003 relatif aux additifs destinés à l'alimentation des animaux.

Les États membres peuvent toutefois autoriser, au niveau national, l'utilisation en tant qu'additifs de certaines substances non autorisées au niveau européen à des fins de recherche scientifique. Pour cela, un système d'autorisation est prévu par le décret n° 2011-708 du 21 juin 2011 modifiant le code de la consommation en ce qui concerne la mise sur le marché et l'utilisation des aliments pour animaux.

Actuellement, ces autorisations sont délivrées à des entreprises, par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)⁹, autorité compétente au sein du ministère chargé de l'économie, après évaluation des risques par l'ANSES, selon la procédure suivante :

- Tout d'abord, les opérateurs transmettent leurs demandes à la DGCCRF qui saisit l'ANSES, lorsqu'elles sont recevables, conformément à l'article 2 du décret 2011-708 susmentionné ;
- L'expertise de l'ANSES sur chaque demande est ensuite formalisée dans un avis transmis à la DGCCRF ;
- Est délivrée, le cas échéant, une autorisation d'expérimentation. Dans certains cas, cette autorisation est conditionnée au respect de conditions particulières permettant la gestion de risques identifiés par l'agence.

Pour l'année 2018, la DGCCRF a délivré 13 autorisations. Pour l'année 2019, 8 autorisations ont été délivrées et 4 dossiers sont encore en cours d'examen.

Autorisation de réalisation de la phase analytique d'un examen de biologie médicale commencé en France et ouvrir la possibilité de transférer une compétence de niveau national à une agence régionale de santé

Les agences régionales de santé (ARS) sont des établissements publics à caractère administratif régis par le principe de spécialité qui « *doit s'entendre en ce sens qu'un établissement public ne peut se livrer à des activités excédant le cadre des missions qui lui ont été assignées par les textes qui l'ont institué* »¹⁰ et qui obéissent à des règles de création précisées par le Conseil constitutionnel¹¹.

Leurs attributions sont fixées aux articles L. 1431-1 et suivants du code de la santé publique. Ce sont ces articles qui doivent être complétés lorsqu'il est envisagé de prendre les décisions au plus près du citoyen. Or compte tenu du nombre des décisions qui ont déjà été attribuées aux agences régionales de santé, ne relèvent aujourd'hui qu'un nombre résiduel de décisions administratives relevant d'une décision du ministre chargé de la santé et celles-ci sont le plus

⁹ A l'exception des cas où l'agence n'est pas en mesure de conclure sur des demandes d'autorisations relatives à certaines substances spécifiques (substances histomonostatiques ou coccidiostatiques) : dans ce cas, l'autorisation doit être délivrée conjointement par les ministres chargés de la consommation, de la santé et de l'agriculture.

¹⁰ CE, 6 / 2 SSR, du 3 décembre 1993, n° 139021.

¹¹ Décision n° 67-47 L du 12 décembre 1967.

souvent restées à ce niveau parce qu'elles représentent un nombre très réduit de décisions annuelles.

C'est le cas notamment de la procédure d'autorisation, de retrait et de suspension de l'autorisation de réalisation de la phase analytique d'un examen de biologie médicale commencé en France, pour des assurés d'un régime français de sécurité sociale, par des laboratoires de biologie médicale établis dans un autre Etat membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen prévue à l'article L. 6221-4 du code de la santé publique. Le ministre chargé de la santé est aujourd'hui l'autorité compétente et, en pratique, les quelques dossier reçus chaque année concernent généralement des laboratoires établis dans des pays frontaliers de l'Est de la France.

Transfert au préfet de région de la déclaration d'intérêt public d'une source d'eau minérale naturelle et d'assignation d'un périmètre de protection

La décision prise dans le cadre de la déclaration d'intérêt public d'une source d'eau minérale et d'assignation d'un périmètre de protection appartient au ministre chargé de la santé en application des articles L. 1322-4 et L 1322-13 du code de la santé publique.

Cette procédure facultative prévoit qu'il y soit statué par un décret en Conseil d'Etat établi sur rapport du ministre chargé de la santé. Ce décret et ce rapport du ministre font suite à une instruction locale : intervention d'un hydrogéologue agréé, enquête publique, recueil des avis des collectivités, examen pour avis du conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques, très proche de la procédure de déclaration d'utilité publique des ressources en eau destinée à la consommation humaine et de définition des périmètres de protection de ces ressources pris en charge par le préfet de département.

Compte tenu du faible nombre de dossiers, la déconcentration vers le préfet de région paraît envisageable.

Liste des médicaments pouvant être rétrocedés

En application des dispositions du 1° de l'article L. 5126-6 du code de la santé publique, le ministre chargé de la santé fixe dans l'intérêt de la santé publique, la liste des médicaments que les pharmacies à usage intérieur des établissements de santé peuvent vendre au public et au détail. L'article R. 5126-58 du même code précise les critères de santé publique que doivent respecter les médicaments pour figurer sur cette liste et l'article R. 5126-61 prévoit que ladite liste est arrêtée par le ministre chargé de la santé après avoir recueilli, sauf urgence, l'avis du directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) et indique que ce dernier peut proposer au ministre chargé de la santé d'inscrire un médicament sur cette liste.

Il convient de relever que depuis 2004, année de mise en place de la liste, le ministre de la santé a procédé, dans de rares situations, à l'inscription de certains médicaments sur la liste pour d'autres motifs que celui de l'intérêt de santé publique.

Par ailleurs, en l'absence de dépôt par un laboratoire d'une demande d'inscription sur la liste des médicaments remboursables aux assurés sociaux (officines de ville) d'un médicament, le ministre de la santé se trouve aujourd'hui contraint d'inscrire le médicament sur la liste mentionnée au 1° de l'article L. 5126-6 susmentionné pour garantir son accès aux patients ambulatoires alors même qu'il n'existe aucun enjeu de santé publique le justifiant et que cette inscription est même contraire à l'intérêt du patient qui est obligé de se rendre dans une pharmacie à usage intérieur souvent éloignée de son domicile. Les médicaments concernés sont en grande majorité des médicaments désignés comme orphelins, ce qui rend la situation encore plus difficile à gérer pour les familles concernées.

Classement d'un produit sur la liste des substances vénéneuses

Actuellement, en application de l'article L. 5132-7 du code de la santé publique (CSP), par arrêté du ministre chargé de la santé pris sur proposition du directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), les plantes, substances ou préparations vénéneuses sont classées comme stupéfiants ou comme psychotropes ou sont inscrites sur les listes I et II.

Les substances vénéneuses sont définies à l'article L. 5132-1 du CSP et leur usage répond à une réglementation spécifique. Le classement, comme stupéfiants ou comme psychotropes ou l'inscription sur les listes I et II, prévu à l'article L. 5132-7 du CSP, a pour objectif de prendre en compte les substances et médicaments qui présentent directement ou indirectement un danger pour la santé.

Il est à noter que le 1° de l'article L. 5132-6 du CSP relatif à l'inscription sur les listes I et II de certaines substances classées dangereuses pour la santé selon l'article L. 1342-2, devenu caduc depuis le 1^{er} juin 2015, n'a plus d'objet.

1.4 ASSAINISSEMENT NON COLLECTIF

Les dispositifs de traitement destinés à être intégrés dans des installations d'assainissement non collectif recevant des eaux usées domestiques ou assimilées au sens de l'article L. 214-2 du code de l'environnement et n'entrant pas dans la catégorie des installations avec traitement par le sol font l'objet d'un agrément délivré par les ministres chargés de l'environnement et de la santé. Ce dispositif est prévu par l'article L. 2224-8 du code général des collectivités territoriales.

Conformément à l'arrêté du 7 septembre 2009 fixant les prescriptions techniques applicables aux installations d'assainissement non collectif recevant une charge brute de pollution organique inférieure ou égale à 1,2 kg/j de DBO5, cet agrément est délivré par les ministères après évaluation par un organisme dit notifié au titre du décret n° 2012-1489 du 27 décembre 2012 pris pour l'exécution du règlement (UE) n°305/2011 du Parlement européen (règlement sur les produits de construction).

Deux organismes sont notifiés par la France au titre du règlement UE n° 305/2011 dans le domaine des produits d'assainissement. Il s'agit du Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) et du Centre d'études et de recherches de l'industrie du béton (CERIB). Le CSTB est un établissement public à caractère industriel et commercial tandis que le CERIB est un centre technique industriel. Ils disposent de la compétence technique nécessaire à la délivrance des attestations de conformité puisque ces derniers réalisent déjà les évaluations techniques des dossiers d'agrément dans le cadre de la procédure en vigueur. Pour cela, ils s'appuient sur un document cadre validé par les ministères et mis à la disposition des acteurs de l'assainissement non collectif qui précise les règles d'évaluation harmonisées des dossiers d'agrément.

Dans le cadre de la procédure d'agrément en vigueur, l'instruction des dossiers au niveau des ministères est principalement administrative (rédaction de l'avis publié au JORF, notification de la décision aux industriels) et seuls 30 dossiers d'agrément sont instruits chaque année, ce qui représente l'équivalent de 0,2 ETP. C'est pourquoi, il est proposé de transférer cette phase administrative aux deux organismes notifiés précités.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER, OBJECTIFS POURSUIVIS ET DISPOSITIF RETENU

Par une circulaire du 24 juillet 2018 relative à la déconcentration et à l'organisation des administrations centrales qui visait à répondre au sentiment d'un partage peu clair des compétences et d'une dilution des responsabilités au niveau local, le Premier ministre avait demandé une revue exhaustive des actes réglementaires de portée locale et des décisions administratives individuelles figurant en annexe des décrets des 19 et 24 décembre 1997 qui dressent la liste des exceptions à la déconcentration a été engagée.

Après une phase de concertation avec les ministères, les Préfets et les services de l'État territorial, un relevé de décision par ministère a été arrêté à l'été 2019 et par une circulaire du 5 juin 2019, le Premier ministre a rappelé l'exigence de maintenir en administration centrale que de manière très résiduelle la prise des décisions administratives individuelles.

Parmi ces décisions administratives individuelles identifiées comme devant être déconcentrées, pour près d'une vingtaine le recours à la loi est nécessaire soit parce que le législateur a désigné lui-même, dans des dispositions législatives, l'autorité administrative compétente intervenant ainsi dans le domaine réglementaire soit parce que l'utilisation de la procédure de délégalisation prévue au second alinéa de l'article 37 de la Constitution ne pouvait s'appliquer ici.

Lors du comité interministériel de la transformation publique du 15 novembre, le Premier ministre a officialisé les décisions administratives individuelles qui seront déconcentrées.

La mesure envisagée répond à un double objectif :

- Opérationnellement, il s'agit de renforcer les marges de manœuvre des agents de terrain, de responsabiliser les décideurs territoriaux d'assurer une prise de décision au plus près des citoyens en privilégiant le niveau départemental voire infra-départemental ;
- Politiquement, il s'agit de traduire un autre des trois engagements prioritaires du Gouvernement en matière d'organisation administrative rappelés lors du 4^{ème} Comité interministériel de la transformation publique qui s'est tenu le 15 novembre 2019 à savoir, des administrations plus proches et plus accessibles grâce notamment à une déconcentration de la prise de décision au plus proche du terrain.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1 IMPACTS JURIDIQUES

Dans le champ de la culture

La déconcentration de la procédure de reconnaissance d'établissements dispensant des enseignements artistiques nécessite une modification de l'article L. 361-2 du code de l'éducation pour remplacer « ministre de la culture » par « autorité administrative compétente » afin de transférer la compétence au préfet de région.

Confier aux directeurs des services départementaux d'archives, agents de l'État, la décision d'éliminer les archives privées classées comme archives historiques mais dépourvues d'intérêt historique lors de l'inventaire initial du fonds ainsi que la compétence de délivrer les autorisations de consultation par dérogation aux délais légaux de communicabilité des archives publiques aura pour conséquence de modifier l'article L. 212-10 du code du patrimoine et de créer un article L. 212-10-1 dans le même code.

La déconcentration du commissionnement des agents missionnés impliquera de modifier les articles L. 641-1 et L. 641-3 du code du patrimoine ainsi que l'article L. 480-1 du code de l'urbanisme. La modification consiste ainsi à remplacer la désignation du ministre de la culture dans la loi par celle plus générique d'autorité administrative compétente, la précision quant à l'autorité administrative compétente relèvera du décret comme cela est déjà le cas dans les livres I^{er} (Dispositions communes à l'ensemble des biens culturels) et V (Archéologie) du code du patrimoine.

Le transfert des décisions relatives au changement d'affectation ou démolition des salles de spectacles au préfet de région induit une modification de l'ordonnance n° 45-2339 susmentionnée afin de supprimer la compétence du ministère chargé de la culture. Cette déconcentration s'inscrit dans la politique en faveur de la préservation des lieux de spectacle et permettra une analyse des projets de désaffectation et de démolition des salles de spectacles au plus proche de la réalité en terme de besoins culturels et d'aménagement du territoire.

Enfin, la déconcentration de la procédure d'attribution de label au préfet de région nécessitera une modification de l'article 5 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine et de l'article L. 116-2 du code du patrimoine afin de supprimer la compétence du ministère chargé de la culture. Le transfert de la compétence au préfet de région permettra une analyse préalable par les DRAC des projets artistiques des structures candidates au label au plus proche de la réalité en termes de besoins culturels et d'aménagement du territoire.

Dans le champ économique et financier

Le transfert au directeur général de l'Institut national de la propriété industrielle des décisions d'interdictions de divulgation et de libre exploitation des brevets d'invention ainsi que la prorogation et la levée de ces interdictions conduit à modifier l'article L. 612-9 du code de propriété intellectuelle.

Dans le champ sanitaire et social

Déconcentrer la délivrance des agréments pour les laboratoires pour la réalisation des prélèvements et des analyses du contrôle sanitaire des eaux (eau destinée à la consommation humaine (eau du robinet), eaux minérales naturelles, eaux de piscines et eaux de baignade au niveau de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) implique les modifications suivantes :

- Celle de l'article L. 1313-1 du code de la santé publique, article précisant les missions de l'Anses ;
- Celle de l'article L. 1313-5 du code de la santé publique pour introduire un droit d'opposition du ministre chargé de la santé aux décisions du directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) pour les agréments des laboratoires d'analyses des eaux ;
- Celle de l'article L. 1321-5 du code de la santé publique pour remplacer « ministre chargé de la santé » par « directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail » ;
- Celle des articles L. 1322-4 et L. 1322-13 du code de la santé publique pour transférer au préfet de région la déclaration d'intérêt public d'une source d'eau minérale naturelle et l'assignation d'un périmètre de protection.

Transférer de la DGCCRF à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail la délivrance, modification et retrait de l'autorisation préalable à l'utilisation, à des fins de recherche scientifique, en tant qu'additifs pour l'alimentation animale, de substances non autorisées au niveau de l'Union européenne (autres que les antibiotiques), lorsque les essais sont conduits en condition d'élevage ou lorsque les animaux sur lesquels sont conduits les essais sont destinés à entrer dans la chaîne alimentaire nécessite lui aussi de modifier l'article L. 1313-1 du code de la santé publique. L'agence serait alors habilitée à délivrer directement ces autorisations au nom de l'Etat, après avoir mené son

expertise scientifique. Cela permettra de simplifier la procédure pour les opérateurs et de réduire les délais afférents.

Confier à une agence régionale de santé la gestion nationale d'une procédure conduisant à une décision individuelle dans le domaine de la santé implique de compléter l'article L. 1431-3 du code de la santé publique. Dans son application, un décret sera pris chaque fois qu'une procédure sera transférée à une agence régionale de santé « chef de file ». Cette option présente plusieurs avantages :

- Elle ne requiert qu'une seule intervention du législateur : elle pourra être mise en œuvre au cas par cas autant de fois qu'un tel transfert de compétence sera jugé pertinent ;
- Elle est adaptable et révoquant : l'acte par lequel le Premier ministre décide de confier l'édition de décisions à un directeur général d'agence régionale de santé peut être abrogé pour tenir compte des circonstances. Ce serait par exemple le cas si les demandes se concentraient dans une nouvelle région ou si un surcroît d'activité de l'agence régionale de santé compétente conduisait à la décharger en désignant une autre.

Dans le cadre du transfert de la gestion de la liste mentionnée au 1° de l'article L. 5126-6 du code de la santé publique, dite liste de rétrocession, au directeur général de l'ANSM, ce dernier procédera désormais par décision à l'inscription, à la modification des conditions d'inscription, ainsi qu'à la radiation des médicaments de cette liste. Le 1° de l'article L. 5126-6 est modifié en conséquence pour prévoir ces nouvelles modalités de gestion de la liste. L'inscription d'un médicament sur ladite liste autorise sa vente au public et au détail par les pharmacies à usage intérieur des établissements de santé dûment autorisés par les ARS. Le 1° de l'article L. 5126-6 est également complété pour préciser qu'un médicament peut être inscrit sur la liste dans l'intérêt des patients. Cet ajout entend sécuriser l'inscription de certains médicaments qui figurent actuellement sur la liste gérée par le ministre de la santé (par exemple, l'inscription des médicaments antirétroviraux sur la liste vise à garantir la confidentialité de la dispensation et ainsi ne répond pas strictement à des raisons de santé publique). Le 1° de l'article L. 5126-6 est en outre aménagé pour permettre aux ministres chargés de la santé et de la sécurité d'intervenir à titre exceptionnel auprès du directeur général de l'ANSM dans la gestion de la liste pour régler certaines situations spécifiques ne répondant pas à des enjeux de santé publique ou à l'intérêt des patients (par exemple, inscription pour répondre à des considérations d'ordre économique. Pour faciliter le transfert de la gestion de la liste du ministre chargé de la santé au directeur général de l'ANSM, un état consolidé de cette liste, établi par le ministre de la santé, sera transmis à l'ANSM en amont du transfert de la gestion de la liste.

Il est enfin important de relever que l'inscription sur cette liste est une prérogative exclusive des autorités sanitaires. Or le ministère de la santé rencontre depuis de nombreuses années des difficultés dans la gestion de cette liste, qu'il apparaît opportun de régler à l'occasion de ce transfert de gestion à l'ANSM. Ainsi, certains laboratoires exploitant, pour la majorité d'entre eux, des médicaments indiqués dans le traitement de maladies rares, ne déposent pas de

demande d'inscription de leur médicament sur la liste ville, de sorte à contraindre le ministère de la santé, à inscrire le médicament sur la liste rétrocession alors qu'il relève d'une dispensation en officines de ville. Les laboratoires concernés entendent ainsi s'affranchir des coûts logistiques induits par la gestion des commandes par les officines de ville pour un nombre réduit de patients. Ce sont les familles, déjà fortement éprouvées par la maladie, qui sont pénalisées par cette situation car elles se trouvent contraintes de se rendre dans une pharmacie à usage intérieure souvent distante de leur domicile pour disposer du traitement. Afin de conforter les prérogatives de l'ANSM dans la gestion de la liste et prévenir tout contournement de la réglementation, une modification de l'article L. 5123-2 du code de la santé est proposée pour prévoir que toute demande d'inscription sur la liste des médicaments agréés à l'usage des collectivités et divers services publics mentionnée au premier alinéa L. 5123-2 du code de la santé publique, d'un médicament qui n'a pas fait l'objet d'un classement dans la catégorie des médicaments réservés à l'usage hospitalier, n'est recevable que si elle est accompagnée d'une demande d'inscription dudit médicament sur la liste des médicaments remboursables aux assurés sociaux (officines de ville).

La déconcentration de l'inscription des plantes, substances ou préparations vénéneuses sur les listes I et II impliquera les modifications suivantes dans le code de la santé publique :

- A l'article L. 5132-6, est abrogé le 1^o qui renvoie à l'article L. 1342-2 devenu caduque depuis le 1^{er} juin 2015 ;
- L'article L. 5132-7 est modifié comme suit :
 - En supprimant la référence faite à l'arrêté du ministre chargé de la santé afin de prévoir la décision du directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé ;
 - En précisant que la portée de cette article est limitée par les dispositions réglementaires applicables aux plantes, substances ou préparations vénéneuses inscrites sur les listes 1 et 2 définies à l'article L. 5132-6 contenues dans les produits autres que les médicaments à usage humain ;
- Au 1^o du II de l'article L. 5311-1, sont supprimés les mots « utilisés en médecine ».

En pratique, la présente disposition prévoit le transfert du classement des substances vénéneuses comme stupéfiants et psychotropes du ministre chargé de la santé au directeur général de l'ANSM, cette dernière sera chargée de l'inscription des substances vénéneuses sur la liste I et sur la liste II entrant dans la composition des médicaments à usage humain.

3.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Au global, la mesure envisagée n'aura pas d'incidence économique ou budgétaire substantielle puisque le coût de gestion d'une procédure sera seulement transféré de l'administration centrale vers un service déconcentré (ou un organisme notifié dans le cas de l'assainissement non collectif).

Il pourra toutefois être relevé que s'agissant de la déconcentration des labels artistiques, un mode de régulation financière et de maîtrise budgétaire devra être mis en place afin d'éviter la constitution d'impasses budgétaires trop importantes au niveau des services déconcentrés de l'Etat. En effet, l'attribution d'un label entraîne l'attribution d'une subvention de l'Etat à hauteur d'un montant plancher défini pour chaque label en fonction de la mise en œuvre du projet artistique.

3.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

S'agissant de la déconcentration de la procédure de protection des salles de spectacle, dans la mesure où les collectivités territoriales sont propriétaires de salles de spectacles, la déconcentration du dispositif de protection des salles de spectacle pourra permettre une relation de proximité et une meilleure analyse des conséquences du changement d'affectation ou de la démolition de la salle de spectacle au plan de l'équilibre de l'offre et des capacités artistiques du territoire du lieu d'implantation de la salle de spectacle concernée.

La politique de labellisation artistique est une politique partenariale qui associe d'ores et déjà les collectivités territoriales. Ainsi, celles-ci sont notamment consultées sur la procédure d'attribution et de retrait du label. La déconcentration de la procédure de label n'entraînera pas de changement sur les prérogatives des collectivités territoriales.

3.4 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les décisions administratives individuelles qui sont déconcentrées représentaient, de manière globale, un faible nombre des dossiers. Leur déconcentration ne devrait pas entraîner de besoin en effectifs supplémentaires. En revanche, elle participe à la responsabilisation des services déconcentrés. Un plan de formation sera prévu pour accompagner les services déconcentrés dans l'instruction des dossiers.

Certains cas particuliers de déconcentration de décisions administratives individuelles présentent néanmoins des impacts qui méritent d'être relevés. Ainsi, le transfert au directeur général de l'Institut national de la propriété industrielle des décisions d'interdictions de divulgation et de libre exploitation des brevets d'invention ainsi que la prorogation et la levée de ces interdictions devrait permettre :

- Une plus grande fluidité et une simplification des échanges, grâce à la réduction des délais liés notamment à l'acheminement des documents entre l'INPI, le ministère des armées et les ministères économiques et financiers ;
- Une plus grande sécurité, avec la limitation de la circulation de pièces sensibles ;
- Une simplification pour les opérateurs, avec la réduction du nombre de points d'entrée dans l'administration.

De même, confier des décisions de niveau national à une agence régionale de santé présentera un surcroît de travail pour l'agence destinataire d'une nouvelle compétence et nécessitera le

développement d'une expertise sur un domaine donné. Un accompagnement en terme de formation professionnelle des agents devra être rendu possible si les compétences doivent être développées par les agents présents au sein de l'agence concernée. En outre, un positionnement nouveau de l'agence régionale de santé et de ses agents sera à construire : en effet, ceux-ci devront prendre des décisions pour l'ensemble de la France et non seulement pour la région, territoire habituel de compétence de l'ARS. Enfin, la réactivité de l'administration et la qualité des décisions qui seront prises en application de ce mode opératoire innovant et réversible devraient en être nettement améliorées.

Pour la délivrance des autorisations d'utilisation d'additifs en alimentation animale, l'ANSES devra mettre en place un guichet pour que les opérateurs lui adressent directement les dossiers de demandes. Elle devra également mettre en œuvre une procédure interne permettant :

- l'évaluation initiale de ces demandes (recevabilité, statut réglementaire du produit¹²),
- la délivrance de ces autorisations d'expérimentations à l'issue de la procédure d'évaluation qu'elle conduit déjà.

L'allègement pour la DGCCRF du transfert de la mission sera faible au vu du nombre très limité de demandes d'autorisations : une dizaine environ par an. Un transfert d'archives entre ces deux services devra être opéré.

Déconcentrer au niveau du préfet de région les décisions administratives individuelles culturelles (commissionnement, labels) aura des répercussions sur les missions des directions régionales des affaires culturelles. Ce sont elles qui instruiront désormais la procédure en lieu et place des services centraux du ministère de la culture puis la décision finale relèvera de toutes les préfectures de région et des services de l'Etat ultra-marins. Toutefois, les DRAC accompagnent déjà les dossiers portés par les structures sur leur territoire et procèdent d'ores et déjà à une instruction de premier niveau. Compte tenu du faible nombre des dossiers de demande, la déconcentration n'entraînera pas de besoin en effectif supplémentaire.

4. MODALITÉS D'APPLICATION

4.1 APPLICATION DANS LE TEMPS

Le titre II du projet de loi entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au Journal officiel. Cependant, dans le champ santé, les 1°, 2 et 3° de l'article 19 et l'article 20 entrent en vigueur trois mois après la publication de la loi tandis que les 8°, 9°, 11° et 13 de l'article 19 entrent en vigueur 6 mois après la publication de la loi.

¹² La DGCCRF, en tant qu'autorité compétente sur cette réglementation, sera consultée le cas échéant.

4.2 APPLICATION DANS L'ESPACE

Le titre II du présent projet de loi ne requiert pas de mention d'application ou d'adaptation outre-mer : il est applicable de plein droit dans les départements et régions d'outre-mer régis par l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion). Il ne s'applique pas dans les collectivités régies par l'article 74 de la Constitution (Polynésie française, Saint-Pierre-et-Miquelon, îles Wallis et Futuna, Saint-Barthélemy et Saint-Martin). Enfin, il ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie.

4.3 TEXTES D'APPLICATION

Dans le domaine de la Culture, un décret en Conseil d'Etat précisera que l'autorité administrative compétente pour autoriser la destruction d'archives privées classées comme archives historiques est le directeur des archives départementales. De même, un décret en Conseil d'État désignera les conditions dans lesquelles les directeurs des services départementaux d'archives délivreront les autorisations de consultation par dérogation prévues à l'article L. 213-3 du code du patrimoine. Un décret précisant les modalités d'instruction de la demande de reconnaissance des établissements dispensant des enseignements artistiques et de dépôt des dossiers sera nécessaire. Enfin, un décret d'application viendra préciser que l'autorité compétente pour habilitier les agents commissionnés par arrêté est le préfet de région. La déconcentration de la procédure d'attribution de label au préfet de région impliquera enfin la modification du décret n° 2017-432 du 28 mars 2017 et des arrêtés du 5 mai 2019 afin de préciser la compétence du préfet de région et les modalités de la procédure.

Le transfert à l'Institut national de la propriété industrielle des décisions d'interdictions de divulgation et de libre exploitation des brevets d'invention ainsi que la prorogation et la levée de ces interdictions nécessitera de modifier par décret les articles R. 612-27 et R. 612-28 du code de propriété intellectuelle pour y remplacer le « *ministre chargé de la propriété industrielle* » par le « *directeur général de l'Institut national de la propriété industrielle* ».

Dans le champ sanitaire, un décret devra être pris chaque fois qu'une procédure sera transféré à une agence régionale de santé « chef de file ». La déconcentration des agréments des laboratoires pour la réalisation du contrôle sanitaire des eaux et du droit d'opposition nécessite quant à elle un décret en Conseil d'Etat pour définir les modalités de son application. Le transfert de la gestion de la liste de rétrocession au directeur général de l'ANSM implique un décret pour supprimer l'article R. 5126-61 et modifier l'article R. 5126-65 du code de la santé publique. Pour la déconcentration de l'inscription des plantes, substances ou préparations vénéneuses sur les listes I et II, un décret sera nécessaire afin d'adapter les dispositions réglementaires d'application de l'article L. 5132-7 du code de la santé publique. S'agissant du transfert à l'ANSES de la délivrance des autorisations d'utilisation d'additifs, il sera nécessaire de modifier :

- le décret n° 2011-708 du 21 juin 2011 modifiant le code de la consommation en ce qui concerne la mise sur le marché et l'utilisation des aliments pour animaux. Cette

modification permettra de désigner l'ANSES comme autorité chargée de la délivrance de ces autorisations d'expérimentations ;

- le décret n° 97-1194 du 19 décembre 1997 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 2 du décret n° 97-34 du 15 janvier 1997 relatif à la déconcentration des décisions administratives individuelles (ministres chargés des finances, de l'économie et de l'industrie) : cf. annexe, titre II, 1 : « Décisions entrant dans le champ des compétences de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ».

TITRE III : DISPOSITIONS RELATIVES À LA SIMPLIFICATION DES PROCÉDURES APPLICABLES AUX ENTREPRISES (ARTICLES 21 À 28)

CHAPITRE I – MODALITÉS D’APPLICATION DES PRESCRIPTIONS NOUVELLES AUX PROJETS EN COURS (ARTICLES 21-22)

1. ETAT DES LIEUX

Les porteurs de projets d’implantation industrielle doivent transmettre à l’administration un dossier de demande d’autorisation respectant la réglementation environnementale en vigueur (autorisation environnementale). Cette procédure a été introduite dans le code de l’environnement (livre VIII du titre I) par l’ordonnance n° 2017-80 du 26 janvier 2017 relative à l’autorisation environnementale. Elle unifie les procédures d’autorisation au titre des Installations Classées pour la Protection de l’Environnement (ICPE) et au titre de la loi sur l’eau et permet d’intégrer à la même autorisation – dénommée « autorisation environnementale » – les autorisations espèces protégées, défrichement, etc. (auparavant instruites de manière séparée). De l’ordre de 700 dossiers d’autorisation environnementale concernant des installations industrielles sont déposés chaque année.

Dans le cas où la réglementation applicable est modifiée au cours de la phase d’instruction du dossier, le code de l’environnement n’apporte pas de garantie quant aux règles applicables. Le deuxième paragraphe de l’article L.512-5 du code de l’environnement dispose en effet « *Ces arrêtés s’imposent de plein droit aux installations nouvelles. Ils précisent, après avis des organisations professionnelles intéressées, les délais et les conditions dans lesquels ils s’appliquent aux installations existantes. [...] »*.

Concrètement, tant que l’autorisation de l’implantation industrielle n’a pas été délivrée, le porteur de projet peut se voir imposer, en l’état actuel du droit, de prendre en compte les évolutions du code de l’environnement portant sur les Installations Classées pour la Protection de l’Environnement de manière immédiate, sans bénéficier des délais de mise en conformité accordés aux installations existantes et ce alors même que le pétitionnaire a monté son projet sur la base de la réglementation précédemment en vigueur et a déposé son dossier de demande d’autorisation sur cette base.

Cela peut conduire le demandeur à devoir revoir à la fois son projet et le contenu de son dossier de demande d’autorisation, rallongeant d’autant les délais de mise en œuvre de son projet, mais accroissant aussi le volume d’échanges ainsi que le travail d’instruction nécessaire de la part de l’administration.

En outre, selon la jurisprudence¹³, les normes touchant au gros œuvre (murs coupe-feu, distances d'éloignement...) ne font pas l'objet d'une application rétroactive ; cette pratique n'est toutefois pas écrite explicitement dans la réglementation pour ce qui est des arrêtés ministériels.

Le problème est similaire pour les projets soumis à l'autorisation simplifiée appelée enregistrement. Pour les installations soumises à déclaration, seule la deuxième difficulté relative aux normes touchant au gros œuvre se pose (c'est-à-dire la non-rétroactivité), la déclaration étant « instantanée ».

Dans de rares cas, les règles européennes fixent des conditions de leur propre entrée en vigueur qui sont incompatibles avec ce principe (par exemple, il arrive que des directives imposent l'entrée en vigueur de dispositions à une date fixe pour les installations qui seront en service à une autre date fixe) ; il convient donc de réserver cette possibilité. Il apparaît pertinent également de réserver l'éventualité d'enjeux importants de sécurité, de santé ou de salubrité publiques.

Enfin, l'Etat est responsable de l'accomplissement de la mission de service public que constitue l'archéologie préventive, dont le contenu est ancré sur la maîtrise scientifique des opérations archéologiques. A ce titre, les prescriptions archéologiques de l'Etat (prescription de diagnostics, de fouilles) relèvent de la police administrative ; il en va différemment de la réalisation des opérations d'archéologie préventive qui incombent aux opérateurs d'archéologie préventive et qui constituent des activités économiques.

L'instruction, au titre de l'archéologie préventive, des dossiers d'aménagement, de construction d'ouvrages ou de travaux est enfermée dans des délais qui varient en fonction de la prescription archéologique. Le préfet de région délivre à l'aménageur, ainsi qu'à l'autorité administrative qui l'a saisi du projet d'aménagement un accusé de réception indiquant la date à compter de laquelle court le délai pour émettre une prescription archéologique. En l'absence de prescription dans le délai requis, le préfet de région est réputé avoir renoncé à en édicter. Le régime juridique des opérations archéologiques, ainsi que les modalités de leur mise en œuvre sont définis par la voie réglementaire.

Si les principes qui régissent l'archéologie préventive font l'objet d'une stabilité normative depuis la loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive, le souci de garantir aux aménageurs que les dossiers transmis aux préfets de région, pour instruction au titre de l'archéologie préventive, soient instruits conformément aux règles applicables à la date de délivrance de l'accusé de réception de ceux-ci, se pose aujourd'hui afin de contribuer à sécuriser le parcours administratif de ces dossiers.

¹³ cf. notamment décision du Conseil d'Etat n°212067 du 12 janvier 2004

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Afin de pallier les difficultés exposées plus haut, il apparaît souhaitable de légiférer pour préciser explicitement dans la partie législative du code de l'environnement et du code du patrimoine que la législation s'appliquant au projet sera celle en vigueur lors de la soumission du dossier d'autorisation environnementale unique (dans les trois régimes d'autorisation, enregistrement et déclaration).

Cette disposition simplifiera la charge administrative pour l'administration, le porteur de projet et accélèrera la réalisation des projets d'implantation industrielle. Surtout, elle contribuera à fiabiliser le processus d'instruction des demandes d'autorisation environnementale ou d'enregistrement, ainsi qu'à renforcer la confiance des industriels envers la réglementation française.

3. DISPOSITIF RETENU

Concrètement les projets dont le dossier a déjà été déposé seront traités comme les installations existantes (déjà autorisées) – leur accordant ainsi le bénéfice des délais de mise en conformité octroyés aux installations existantes. Une fois la demande d'autorisation déposée auprès de l'administration, les évolutions de la réglementation s'appliqueront dans les mêmes conditions que si l'installation était déjà en service, évitant ainsi d'avoir à réaliser des modifications du projet et du dossier de demande conduisant à des délais supplémentaires et à un surcroît de travail aussi bien pour le porteur de projet que pour l'administration.

Une logique similaire est adoptée concernant les prescriptions de l'Etat en matière d'archéologie préventive. Ainsi, les mesures réglementaires du code du patrimoine en vigueur lors de la date de réception du dossier du projet d'implantation industrielle par l'autorité administrative compétente s'appliqueront pour la suite des démarches relatives à l'archéologie préventive, c'est-à-dire que lorsqu'un dossier aura été reçu par le service en charge de l'archéologie, il sera traité selon les règles applicables au moment de sa réception.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Les articles L.512-5, L.512-7 et L.512-10 du code de l'environnement ainsi que l'article L.522-2 du code du patrimoine seront modifiés. Leurs dispositions seront rendues plus claires pour ce qui concerne la problématique de la prise en compte des évolutions de la réglementation lors de la phase de demande d'autorisation d'implantation industrielle. L'incertitude juridique sera diminuée. Les articles du projet de loi visent ainsi à garantir la conformité avec le droit européen en prévoyant explicitement une exception dans le cas où les directives européennes prévoient des dispositions d'entrée en vigueur plus contraignantes.

4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Ces dispositions n'entraîneront pas de nouvelles charges, que ce soit pour les entreprises ou les administrations. Au contraire, en sécurisant les conditions d'instruction des dossiers et en évitant d'avoir à reprendre en cours d'instruction des projets industriels et les dossiers d'autorisation associés, ces mesures devraient entraîner des gains en temps de travail. Elles auront aussi potentiellement des gains en termes financiers, difficiles à chiffrer mais non négligeables, pour le porteur de projet. Pour ce dernier, au-delà des éventuels coûts supplémentaires (recours à un bureau d'études, etc.) induits par des modifications en cours de projet, c'est surtout le fait d'éviter le dérapage des délais d'instruction et du planning de construction qui constituent l'impact, certes le plus indirect, mais très probablement le plus substantiel de ces modifications.

5. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Ces dispositions ont fait l'objet d'échanges, ainsi que d'une consultation de l'ensemble des acteurs et administrations concernés, dans le cadre de la mission conduite de juin à septembre 2019 par le député Guillaume KASBARIAN.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

Les dispositions envisagées entrent en vigueur le lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

Elles s'appliqueront en France métropolitaine et dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution, ainsi qu'à Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

CHAPITRE II – EVALUATION ENVIRONNEMENTALE

Article 23

1. ETAT DES LIEUX

Conformément à la directive n° 2011/92/UE du 13/12/11 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (directive EIE) relative aux projets susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement, le droit français introduit la notion d'évaluation environnementale, processus qui inclut un avis de l'autorité environnementale. Lorsqu'un projet évolue dans le temps, la directive prévoit un mécanisme d'actualisation, qui doit conduire lorsque cela le nécessite à un nouvel avis de cette autorité.

Le III, deuxième paragraphe de l'article L.122-1-1 du code de l'environnement dispose :

« Lorsque les incidences du projet sur l'environnement n'ont pu être complètement identifiées ni appréciées avant l'octroi de cette autorisation, le maître d'ouvrage actualise l'étude d'impact en procédant à une évaluation de ces incidences, dans le périmètre de l'opération pour laquelle l'autorisation a été sollicitée et en appréciant leurs conséquences à l'échelle globale du projet. En cas de doute quant à l'appréciation du caractère notable de celles-ci et à la nécessité d'actualiser l'étude d'impact, il peut consulter pour avis l'autorité environnementale. Sans préjudice des autres procédures applicables, les autorités mentionnées au V de l'article L.122-1 donnent un nouvel avis sur l'étude d'impact ainsi actualisée. »

Ce dispositif s'applique, non pas dans le cas de plusieurs projets indépendants les uns des autres, mais de plusieurs éléments considérés comme des parties d'un même projet (éventuellement relevant de pétitionnaires différents) : c'est le cas par exemple d'entreprises différentes s'inscrivant successivement dans l'aménagement de la même zone industrielle, dans l'hypothèse où le dossier initial de la zone industrielle a été monté ainsi.

Le code de l'environnement prévoit, en transposant la directive européenne susmentionnée, la possibilité de réaliser une actualisation d'une étude d'impact déjà existante, actualisation sur laquelle l'autorité environnementale est saisie (article L.122-1-1, paragraphe III du code de l'environnement précité). En outre, il prévoit la possibilité, dans le cas d'une actualisation, d'engager une participation du public par voie électronique en lieu et place d'une enquête publique, et il indique que les mesures nouvelles pour éviter, réduire ou compenser les impacts du projet qui peuvent être imposées suite à une telle actualisation ne peuvent s'appliquer qu'aux maîtres d'ouvrage qui réalisent cette actualisation.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Cette rédaction du code de l'environnement laisse une certaine marge d'interprétation quant au périmètre précis de l'évaluation environnementale à réviser (entre le seul agrandissement du site déjà existant jusqu'à la révision de l'ensemble des évaluations environnementales d'une zone industrielle). Ceci entraîne donc un potentiel risque d'incertitude pour tout site déjà existant lors de l'implantation d'un nouveau projet industriel à proximité.

La disposition envisagée vise donc à clarifier la délimitation du champ de l'examen par l'autorité environnementale de l'actualisation de l'étude d'impact. Pouvoir réutiliser dans le temps des études déjà réalisées, quitte à les actualiser, et notamment pouvoir accueillir un nouveau projet dans une zone industrielle sans avoir à reprendre à zéro l'ensemble des études, fait en effet partie des moyens de favoriser et de simplifier les implantations industrielles. Il s'agit de sécuriser l'ensemble des acteurs sur le fait que l'accueil d'un nouvel entrant n'est pas susceptible de mettre en cause la sécurité juridique et le cadre d'action de ceux déjà installés.

Cette évolution législative doit par ailleurs s'accompagner d'une explicitation et d'un meilleur cadrage des pratiques afin de donner de la lisibilité aux porteurs de projet pouvant être concernés par des montages de ce type.

3. DISPOSITIF RETENU

Il apparaît ainsi nécessaire, pour assurer l'efficacité de l'actualisation, de préciser très clairement :

- Que l'avis de l'autorité environnementale ne revient pas sur les autorisations déjà délivrées (même si l'actualisation, en application du droit européen, doit bien donner des éléments pour apprécier l'effet des changements sur le projet dans son ensemble) ;
- Que les prescriptions nouvelles ne portent que sur l'autorisation qui fait l'objet de l'actualisation de l'étude d'impact ;
- Que, dans le cas particulier où la procédure applicable est une autorisation environnementale, il n'y a pas deux consultations distinctes à faire (l'une au titre de la procédure d'autorisation et l'autre au titre du mécanisme d'actualisation de l'étude d'impact) mais bien une seule.

Par ailleurs, pour ce qui concerne l'archéologie préventive, les pratiques actuelles conduisent déjà à « ne pas faire refaire le travail une deuxième fois » dans la très grande majorité des cas (les diagnostics antérieurement réalisés restant valables, sauf cas exceptionnel – projet significativement plus impactant ou évolution de la connaissance scientifique).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Le III de l'article L.122-1-1 et le II de l'article L.181-10 du code de l'environnement sont modifiés pour réduire l'incertitude juridique sur les parties du projet à réévaluer lors de l'actualisation d'une évaluation environnementale.

4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Ces dispositions limitent le travail du porteur de projet en définissant mieux le périmètre de l'évaluation environnementale à réévaluer. Cela limite également la charge de travail des missions régionales d'autorité environnementale ou de l'autorité environnementale en charge de donner un avis consultatif sur la qualité de l'évaluation environnementale soumise par le porteur de projet.

5. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Ces dispositions ont fait l'objet d'échanges, ainsi que d'une consultation de l'ensemble des acteurs et administrations concernés, dans le cadre de la mission conduite de juin à septembre 2019 par le député Guillaume KASBARIAN.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

Les dispositions envisagées entreront en vigueur dès le lendemain de la publication de la loi et s'appliqueront aux procédures engagées après la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Elles s'appliqueront en France métropolitaine et dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution, ainsi qu'à Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

CHAPITRE III – MODALITÉS DES CONSULTATIONS

Article 24

1. ETAT DES LIEUX

Le code de l'environnement prévoit que lors de l'instruction des demandes d'autorisation environnementale relatives aux projets industriels, la consultation des commissions départementales compétentes, à savoir le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST) ou, pour les carrières et éoliennes, la commission départementale de la nature, des sites et des paysages (CDNPS) a lieu, en fin de procédure :

- De manière systématique pour le régime d'enregistrement dès lors qu'il y a des dispositions autres que la stricte application des règles nationales « standard », pour le régime de déclaration quand il y a lieu d'édicter des prescriptions spéciales, et dans le cas des canalisations ;
- Au cas par cas, à l'appréciation du préfet, pour le régime d'autorisation, au regard des impacts des projets.

En pratique, pour les installations classées pour la protection de l'environnement soumises au régime le plus contraignant, l'autorisation, le préfet peut donc aujourd'hui choisir de consulter ou non le conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques ou la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (on peut estimer qu'un quart environ des autorisations ne donne pas lieu à cette consultation) mais, paradoxalement, la consultation reste obligatoire pour les régimes d'enregistrement, de déclaration et pour les canalisations, pourtant moins contraignants que l'autorisation.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Le régime d'autorisation est par essence plus contraignant que le régime d'enregistrement ; ce dernier porte en effet sur des projets plus standardisés, auxquels peuvent être appliquées des prescriptions génériques. Pourtant, les consultations du CODERST restent obligatoires pour les projets soumis à enregistrement et déclaration, et pour les canalisations.

Il paraît donc pertinent d'étendre la faculté laissée au Préfet (aujourd'hui pour les seuls dossiers relevant du régime d'autorisation) de ne pas consulter, au cas par cas, les commissions départementales, également pour les régimes d'enregistrement, de déclaration et les canalisations.

La modification envisagée permettra donc de rationaliser les consultations en alignant la pratique sur ce qui se fait en matière d'autorisation.

3. DISPOSITIF RETENU

Il sera désormais laissé à l'appréciation du Préfet de réaliser ou non cette consultation, au vu des enjeux et de la sensibilité du projet concerné, comme pour le régime de l'autorisation. Le caractère obligatoire de la consultation sera maintenu lorsque pour le régime d'enregistrement il s'agira d'alléger l'application d'une règle nationale standard.

Cela nécessitera la reprise de dispositions de niveau réglementaire, aujourd'hui contraintes par la rédaction de la loi et qui seront à modifier pour donner au Préfet la faculté de réaliser la consultation ou non, au regard des enjeux.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Les articles L. 512-7-3, L. 512-7-5, L. 512-12, L. 555-1 et L. 555-12 du code de l'environnement sont modifiés pour mettre en cohérence les différents régimes relativement aux procédures de consultations des commissions départementales compétentes.

Les possibilités ne seront ouvertes qu'au moment où les dispositions réglementaires associées seront modifiées. Pour le cas de l'autorisation environnementale, qui bénéficie déjà aujourd'hui de ce dispositif de choix du Préfet, les dispositions réglementaires prévoient que le Préfet transmet toujours une information au CODERST (ou à la CNDPS) avec le résumé du dossier et de l'avis résultant de la consultation du public et choisit librement de procéder à une consultation (auquel cas il transmet le projet d'arrêté et informe l'exploitant à l'avance). Par ailleurs, certains arrêtés ministériels de prescriptions prévoient une consultation obligatoire du CODERST dans des cas particuliers accordant une dérogation aux règles nationales.

Le Gouvernement s'inspirera de ces principes pour modifier les dispositions réglementaires dans les nouvelles limites permises par la loi.

4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Dans les cas où le préfet choisira, typiquement pour des dossiers soumis à enregistrement, de ne pas consulter le CODERST, cela contribuera à raccourcir de plusieurs semaines le délai

total d'autorisation d'une implantation industrielle, avec des gains indirects non négligeables sur l'économie du projet.

5. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Ces dispositions ont fait l'objet d'échanges, ainsi que d'une consultation de l'ensemble des acteurs et administrations concernés, dans le cadre de la mission conduite de juin à septembre 2019 par le député Guillaume KASBARIAN.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

Les dispositions envisagées entreront en vigueur dès le lendemain de la publication de la loi et s'appliqueront aux procédures engagées après la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

Elles s'appliqueront en France métropolitaine et dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution, ainsi qu'à Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Article 25

1. ETAT DES LIEUX

Lors de demandes d'autorisation environnementale et d'enregistrement relatives aux projets industriels, une phase de consultation du public a lieu, soit sous la forme d'une enquête publique pour les autorisations environnementales, soit par le biais d'une consultation électronique du public pour les enregistrements. La première est conclue par la remise d'un rapport et de conclusions motivées par le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête publique, tandis que la seconde, réalisée uniquement en ligne, s'achève par la mise en ligne d'une synthèse réalisée par l'administration.

Dans le régime de l'autorisation environnementale, environ un tiers des dossiers ne relève pas du processus d'évaluation environnementale, qu'il s'agisse de procédures « loi sur l'eau » ou de procédures « installations classées ». Dans ces cas présentant moins d'enjeux environnementaux, la nécessaire consultation du public est aujourd'hui systématiquement réalisée sous la forme d'une enquête publique. Ces cas représentent de l'ordre de 300 projets par an.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

L'enquête publique apporte la garantie de l'intervention d'un tiers, commissaire enquêteur nommé par le tribunal administratif, pour mener et synthétiser la consultation du public et en tirer un avis éventuellement assorti de réserves et de recommandations. En revanche, même si sa durée minimale n'est que de deux semaines lorsqu'il n'y a pas évaluation environnementale, l'enquête publique entraîne inévitablement des délais supplémentaires, nécessaires d'une part à sa préparation (nomination du commissaire-enquêteur et publicité de l'enquête), et d'autre part à sa conclusion (élaboration et transmission du rapport, dans le délai d'un mois).

Dans une perspective de réduction des délais, sans préjudice des enjeux environnementaux, une modification de la loi permettrait de laisser aux préfets un pouvoir d'apprécier laquelle des procédures de participation du public sera la plus adaptée aux projets qui font l'objet d'une autorisation environnementale, dès lors que ceux-ci ne sont pas soumis à évaluation environnementale.

3. DISPOSITIF RETENU

Dans le cas particulier où un projet est soumis à autorisation sans qu'il n'y ait lieu de procéder à une évaluation environnementale, la présente disposition vise à permettre au préfet, organisateur de la consultation du public, de choisir entre l'enquête publique (réduite à quinze

jours) et une participation du public par voie électronique (sur trente jours), similaire à ce qui se pratique pour le régime d'enregistrement en matière d'installations classées. Il est proposé d'appliquer dans ce cas la procédure décrite à l'article L.123-19 du code de l'environnement, qui est déjà celle utilisée dans le cas où des projets soumis à évaluation environnementale sont dispensés d'enquête publique.

Ainsi, le principe, essentiel, d'une consultation du public est bien préservé, ce sont ses modalités qui sont adaptées au cas par cas, proportionnellement aux enjeux et à la complexité des dossiers, dans une logique de conciliation entre la fluidité des procédures et les garanties apportées en matière de participation du public. Pour encadrer le choix du Préfet, il est fait référence d'une part aux enjeux environnementaux du projet et d'autre part aux enjeux socio-économiques ou relatifs à l'aménagement du territoire.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Les articles L. 181-9, et L.181-10 du code de l'environnement sont modifiés.

En outre, l'article L. 181-31 du code de l'environnement et l'article L. 2391-3 du code de la défense sont modifiés pour substituer la notion de « consultation du public » à celle « d'enquête publique » dans un souci de coordination.

4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Ces dispositions permettront de réduire le délai d'instruction des projets concernés de deux à trois semaines. La bascule, dans les cas présentant le moins d'enjeux du point de vue de l'environnement, vers une consultation électronique du public, contribuera également à alléger les coûts pour le maître d'ouvrage. Néanmoins, elle induira une évolution des missions pour les services déconcentrés de l'Etat : il s'agira pour eux de réaliser un suivi des observations reçues et d'en faire la synthèse, en lieu et place de missions d'organisation et de préparation de l'enquête publique.

4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La disposition envisagée donnera plus de souplesse aux préfets dans le choix des modalités de consultation du public tout en mettant en cohérence les consultations du public relatives aux régimes de l'autorisation environnementale et de l'enregistrement.

Le passage à une consultation électronique impliquera toutefois d'accompagner les personnes fragiles ou ne disposant pas d'accès à Internet afin d'assurer la participation de tous les

citoyens concernés ; mais il n'est pas fait usage ici d'une procédure nouvelle, c'est une procédure existante qui est utilisée.

5. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Ces dispositions ont fait l'objet d'échanges, ainsi que d'une consultation de l'ensemble des acteurs et administrations concernés, dans le cadre de la mission conduite de juin à septembre 2019 par le député Guillaume KASBARIAN.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

Les dispositions envisagées entreront en vigueur dès le lendemain de la publication de la loi et s'appliqueront aux procédures engagées après la date d'entrée en vigueur de la présente loi. Elles s'appliqueront en France métropolitaine et dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution, ainsi qu'à Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

CHAPITRE IV – EXÉCUTION ANTICIPÉE DE TRAVAUX

Article 26

1. ETAT DES LIEUX

Pour certains projets d'implantation industrielle, le temps de mise en œuvre est un paramètre très important, y compris pour le choix d'un pays d'implantation. Notamment, la date possible pour le début de la construction et donc, par déduction, pour le démarrage *in fine* de la production, constitue souvent un élément déterminant dans la prise de décision des entreprises, et en particulier des groupes internationaux.

Or, avant la mise en œuvre de l'autorisation environnementale intégrée, lorsque le permis de construire était délivré, la construction pouvait commencer dès lors que l'enquête publique sur l'autorisation installations classées était achevée, l'industriel prenant le risque d'avoir un bâtiment « inutile », mais le public étant informé de son usage prévu. L'autorisation environnementale incluant des autorisations intrinsèquement préalables à la construction sur le même lieu, comme le défrichement ou la dérogation à la protection des espèces, ce mécanisme général ne pouvait perdurer sous cette forme. En effet, dans le cas par exemple de travaux nécessitant de défricher au préalable une parcelle de terrain, le maître d'œuvre doit disposer d'une autorisation de défrichement avant de pouvoir entamer les travaux ; or, l'autorisation de défrichement (auparavant instruite et délivrée de manière distincte) est aujourd'hui incluse dans la procédure globale d'autorisation environnementale.

Depuis la mise en œuvre de l'autorisation environnementale intégrée en 2017, un permis de construire ne peut être exécuté par le maître d'ouvrage que si l'autorisation environnementale est délivrée, afin de tenir compte du fait que la phase de chantier peut elle-aussi avoir des incidences sur les enjeux protégés (article L.181-3 du code de l'environnement).

L'article L.181-30 du code de l'environnement précise dans son premier paragraphe : « *Les permis et les décisions de non-opposition à déclaration préalable requis en application des articles L.421-1 à L.421-4 du code de l'urbanisme ne peuvent pas recevoir exécution avant la délivrance de l'autorisation environnementale régie par le présent titre.* »

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La situation actuelle ne permet pas au porteur de projet le démarrage des travaux de construction d'un site industriel avant la finalisation de l'instruction de l'autorisation ICPE (aujourd'hui incluse dans l'autorisation environnementale), qui constitue aujourd'hui en pratique le processus le plus long et qui donc contraint le chemin critique du projet. Or, dans certaines situations, les enjeux liés au processus d'autorisation environnementale ne couvrent

pas l'ensemble du site, et il pourrait donc être envisagé d'autoriser le démarrage des travaux sur une partie du terrain, dès lors que cette construction sur une partie de terrain n'est pas directement concernée par les enjeux environnementaux traités par le processus d'autorisation en cours. Néanmoins, pour assurer la conformité à la directive EIE, le public doit avoir été consulté sur l'ensemble du projet, y compris sur cette éventualité de démarrage anticipé, et, par ailleurs, le permis de construire doit bien sûr avoir été délivré. En pratique, le gain de temps peut être substantiel (plusieurs mois) dans le cas où l'enquête publique sur le permis de construire (dont le dossier inclut, lorsqu'on est dans le champ de la directive EIE, l'étude d'impact du projet dans son ensemble) est réalisée par anticipation, ce qui est déjà possible.

En outre, il convient de mettre en cohérence l'article L.425-10 du code de l'urbanisme (qui dispose : « *Lorsque le projet porte sur une installation classée soumise à enregistrement [...]* ») avec la logique utilisée dans le code de l'environnement, à savoir le fait de s'intéresser non pas à la nature de l'installation mais au dépôt d'une demande d'autorisation, et donc de remplacer la notion d'installation soumise à enregistrement par la constatation du dépôt d'une demande d'enregistrement.

3. DISPOSITIF RETENU

Ces dispositions visent à donner la possibilité au préfet, après la consultation du public et sans attendre la délivrance de l'autorisation environnementale d'autoriser le démarrage de tout ou partie des travaux en exécution d'un permis de construire délivré, lorsque ces derniers ne nécessiteraient pas, s'ils étaient réalisés hors du cadre de l'autorisation environnementale, d'autorisation spécifique (dérogation aux espèces protégées, zones Natura 2000, défrichement...) ni d'autorisation au titre de la loi sur l'eau.

Cette autorisation nécessitera une demande explicite du porteur de projet et sera mise en œuvre à ses frais et risques. Prise par décision spéciale motivée du préfet et lorsque le public en a été informé, après que le préfet a eu communication de l'autorisation d'urbanisme délivrée, elle ne sera possible que si à l'endroit du site où la construction a lieu, cette construction par elle-même, sans le reste du projet, ne relèverait pas, si elle était réalisée hors du cadre de l'autorisation environnementale, de l'une des autorisations intégrées à l'autorisation environnementale et qu'elle ne relève pas non plus d'une autorisation loi sur l'eau. Ainsi, par exemple, si un défrichement est nécessaire à une extrémité du site, lancer la construction d'un bâtiment à l'autre extrémité sera possible, par décision spéciale, à la fin de la consultation du public, comme si l'exécution de ce permis n'avait pas concerné un projet soumis à l'autorisation environnementale, si aucun intérêt protégé par l'autorisation environnementale n'est impacté.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

5. 4.1 IMPACTS JURIDIQUES

L'article L.181-30 du code de l'environnement et les articles L.425-10 et L.425-14 du code de l'urbanisme sont modifiés.

Cette disposition permet de cadrer précisément les conditions dans lesquelles le préfet pourra autoriser l'exécution anticipée d'une partie des travaux d'une implantation industrielle.

6. 4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Cette mesure pourra permettre, dans les cas concernés qui s'y prêtent, de gagner jusqu'à plusieurs mois sur le planning d'un projet industriel, entraînant potentiellement des gains financiers conséquents pour le porteur de projet.

7. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉS D'APPLICATION

8. 5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Ces dispositions ont fait l'objet d'échanges, ainsi que d'une consultation de l'ensemble des acteurs et administrations concernés, dans le cadre de la mission conduite de juin à septembre 2019 par le député Guillaume KASBARIAN.

9. 5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

Les dispositions envisagées entreront en vigueur dès le lendemain de la publication de la loi.

Elles s'appliqueront en France métropolitaine et dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution, ainsi qu'à Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

CHAPITRE V – SÉCURISATION DE LA DÉPOLLUTION DES FRICHES INDUSTRIELLES

Article 27

1. ETAT DES LIEUX

Lors de la cessation d'activité d'un établissement relevant de la nomenclature des Installations Classées pour la Protection de l'Environnement (ICPE), l'exploitant doit assurer, d'une part, la bonne mise en sécurité du site et d'autre part, le cas échéant, la réhabilitation du site pour permettre sa réutilisation pour un autre usage économique. Les procédures relatives à ces obligations sont précisées aux articles R. 512-39-1 à R. 512-39-4 du code de l'environnement.

Dans ce contexte, les industriels ont actuellement souvent recours aux services de bureaux d'études spécialisés en matière de sites et sols pollués lorsque cesse l'activité d'exploitation d'une installation classée pour la protection de l'environnement ; en effet, la plupart du temps, les exploitants industriels ne disposent pas en interne de l'expertise nécessaire pour réaliser les analyses et diagnostics nécessaires pour répondre à leurs obligations réglementaires. Toutefois, la pertinence des analyses produites dans ce cadre peut être sujette à discussion avec l'administration (par exemple pour ce qui concerne les substances qui ont été recherchées, les méthodes de mesure utilisées, les lieux de prélèvement, etc.), faute d'avoir défini dans la loi une exigence de certification sur les entreprises qui réalisent ces analyses permettant d'assurer le respect des règles de l'art en la matière. L'intervention d'un bureau d'études certifié ou équivalent permettrait d'avoir une assurance que la situation de l'éventuelle pollution résiduelle a été correctement vérifiée et prise en compte, permettant de centrer l'action de l'administration sur les cas complexes comme ceux nécessitant des discussions avec les différents acteurs sur l'usage futur du site.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

L'administration n'est actuellement pas en mesure de se baser sur les rapports de ces bureaux d'études pour contrôler la bonne mise en sécurité ou réhabilitation du site, et peut être conduite à « refaire le travail » de vérification détaillée des opérations réalisées sous la responsabilité de l'exploitant.

Afin de simplifier et de rationaliser les procédures, le recours à la loi est nécessaire. Cette disposition vise à donner, dans le code de l'environnement, un cadre juridique à l'intervention – déjà constatée dans la pratique – de bureaux d'études spécialisés pour le compte des exploitants d'ICPE au moment de la cessation d'activité.

3. DISPOSITIF RETENU

Cette mesure vise à faire intervenir, dans le processus de cessation d'activité d'une installation classée pour la protection de l'environnement, un bureau d'études certifié pour attester de la mise en sécurité du site et également, pour les installations soumises à enregistrement et autorisation, de la réhabilitation du site. Son adoption simplifiera et accélérera les échanges entre les exploitants et l'administration.

Plus précisément, afin de faciliter le processus de fin d'exploitation, la présente mesure prévoit la possibilité de rendre obligatoire par voie réglementaire le recours à un professionnel, bureau d'études certifié ou équivalent, à deux moments :

- Pour l'ensemble des installations classées, à la fin de la phase de mise en sécurité (notamment évacuation des produits dangereux, interdiction ou limitation de l'accès au site et suppression des risques d'incendie et d'explosion), ce qui permettra d'attester clairement vis-à-vis de l'administration et du maire que cette phase a effectivement été réalisée et qu'il n'y a plus de risque de pollution migrant hors du site ;
- Pour les installations classées soumises à enregistrement et à autorisation, dans le processus de réhabilitation, qui vise à placer le site dans un état tel qu'il ne puisse porter atteinte aux intérêts mentionnés à l'article L.511-1 et qu'il permette un usage futur du site (déterminé conjointement avec le propriétaire, et avec le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'urbanisme). Actuellement, l'exploitant transmet un mémoire de réhabilitation au préfet qui détermine, s'il y a lieu, par arrêté les travaux et les mesures de surveillances nécessaires, puis un inspecteur de l'environnement constate par procès-verbal la réalisation des travaux. L'intervention d'un bureau d'études certifié permettra de rendre ce processus plus fluide dans les cas simples, et plus sécurisé dans les cas complexes.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

5. 4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Les articles L. 512-6-1, L. 512-7-6 et L. 512-12-1 du code de l'environnement sont modifiés. Cela permettra de certifier la mise en sécurité et la réhabilitation des sites industriels en cas de cessation d'activité d'ICPE.

6. 4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

En introduisant la nécessité pour l'exploitant d'ICPE qui cesse son activité d'avoir recours aux services d'un bureau d'études certifié, cette disposition entraînera le cas échéant une charge financière supplémentaire pour l'entreprise. Toutefois, d'une part, le surcoût lié à la

seule intervention en prestation de service du bureau d'étude restera en toute logique minimale au regard de l'ensemble des coûts (coûts liés à la cessation d'activité, à la mise en sécurité, le cas échéant à la dépollution, etc.), d'autre part l'intervention d'un professionnel certifié sera de nature à simplifier et raccourcir les échanges avec l'administration, entraînant des gains en temps comme en ressources pour les entreprises.

En outre, la conclusion plus rapide des échanges sur la mise en sécurité et la réhabilitation du site permettra d'envisager plus rapidement la réimplantation d'une autre activité économique ou humaine sur le site.

7. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉS D'APPLICATION

8. 5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Ces dispositions ont fait l'objet d'échanges avec les acteurs par les ministères concernés.

9. 5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

Cet article est applicable aux cessations d'activité déclarées à partir du premier jour du dix-huitième mois suivant celui de la publication de la présente loi au *Journal officiel* de la République française. Ce délai est justifié par la nécessité de prendre les textes d'application puis ensuite de laisser le temps aux entreprises concernées d'obtenir la certification qui sera mise en place.

Il s'appliquera en France métropolitaine et dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution, ainsi qu'à Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

CHAPITRE VI – MODIFICATION DU CODE DE L'ÉNERGIE

Article 28

1. ETAT DES LIEUX

La notion de plateformes industrielles, ensemble d'entreprises mutualisant des biens et services sur une zone géographique donnée, a été introduite dans le droit de l'environnement par la loi PACTE, afin de permettre l'adaptation de la réglementation pour prendre en compte leurs spécificités. Les plateformes industrielles se caractérisent par la mutualisation de certains moyens tels que ceux pour assurer le traitement des effluents (eaux usées issues des procédés industriels) ou la production des utilités (électricité, vapeur, gaz industriels, eaux industrielles...). Cette configuration se retrouve notamment dans le secteur de la chimie, plusieurs plateformes chimiques étant présentes sur le territoire national.

Ce fonctionnement induit des particularités qui ont justifié l'introduction d'une définition des plateformes industrielles à l'article L.515-48 du code de l'environnement issu de l'article 52 quater de la loi PACTE, afin de permettre l'adaptation de la réglementation aux spécificités des plateformes industrielles.

Dans le cadre de la prise en compte de l'impact positif sur le système électrique des profils de consommation prévisible et stable ou anticyclique, prévu à L. 341-4-2 du code de l'énergie, une réduction des tarifs d'utilisation du réseau public de transport d'électricité a été mise en place pour les entreprises fortement consommatrices d'électricité. Les modalités de mise en œuvre sont fixées par voie réglementaire et tiennent notamment compte des critères d'éligibilité prévus par les dispositions suivantes de l'article L. 351-1 du même code :

« Les entreprises fortement consommatrices d'électricité peuvent bénéficier, pour tout ou partie de leurs sites, de conditions particulières d'approvisionnement en électricité. En contrepartie, elles s'engagent à adopter les meilleures pratiques en termes de performance énergétique. »

Les catégories de bénéficiaires sont définies par voie réglementaire, en tenant compte de critères choisis parmi les suivants :

1° Le rapport entre la quantité consommée d'électricité et la valeur ajoutée produite par l'entreprise ou par le site, définie aux articles 1586 ter à 1586 sexies du code général des impôts ;

2° Le degré d'exposition à la concurrence internationale ;

3° Le volume annuel de consommation d'électricité ;

4° Les procédés industriels mis en œuvre.

Les conditions particulières mentionnées au premier alinéa du présent article sont définies pour chacune de ces catégories. Pour en bénéficier, les entreprises et les sites mentionnés au même premier alinéa doivent mettre en œuvre un système de management de l'énergie conforme au second alinéa de l'article L.233-2 du présent code et atteindre des objectifs de performance énergétique définis par voie réglementaire, par catégorie. A défaut, l'autorité administrative peut retirer le bénéfice des conditions particulières mentionnées au premier alinéa du présent article et prononcer la sanction pécuniaire prévue à l'article L.142-31, dans les conditions définies aux articles L.142-30 à L.142-36. »

Dès lors, l'article L.351-1 du code de l'énergie précité ne considère dans sa rédaction actuelle que des sites détenus par une seule entreprise. Il donne également la possibilité de considérer tout ou partie des activités présentes sur un site. Ceci est tout à fait adapté au cas des plateformes industrielles dont toutes les activités sont détenues par la même entreprise. Mais, très souvent, certaines activités sur ces plateformes ont été cédées, du fait de l'évolution de la stratégie des entreprises, et ces activités doivent alors être considérées comme des sites distincts. Ceci n'est pas sans conséquence car, si ces activités ne respectent pas individuellement les critères fixés sur la base de l'article précité, elles ne peuvent bénéficier des conditions particulières d'approvisionnement en électricité auxquelles elles auraient pu avoir droit en l'absence de cession, compte tenu du fait qu'elles étaient intégrées dans un ensemble.

La même situation se présente lorsque de nouvelles activités se développent sur une plateforme existante : les dispositions actuelles conduisent à traiter différemment les activités selon qu'elles sont portées par une entreprise déjà présente sur la plateforme ou par une entreprise qui s'y implante pour la première fois.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La difficulté qui existe aujourd'hui est que deux exploitants industriels (ou plus) situés au même endroit (sur une plateforme industrielle) et utilisant des moyens (lignes THT, transformateurs, etc.) communs pour leur alimentation en électricité ne peuvent bénéficier du tarif préférentiel même s'ils dépassent à eux deux le seuil nécessaire.

Le recours à la loi est donc nécessaire pour introduire la possibilité que les critères prévus actuellement par l'article L. 351-1 du code de l'énergie pour les entreprises fortement consommatrices d'électricité soient appliqués à un ensemble de sites présents sur une même plateforme industrielle, s'ils en font la demande. Cet ensemble pourrait alors bénéficier des dispositions prévues à l'article précité concernant des conditions particulières d'approvisionnement en électricité. Autrement dit, il s'agit de raisonner « aux bornes de la plateforme » et non de manière séparée pour chaque parcelle de la plateforme exploitée par des entreprises distinctes.

3. DISPOSITIF RETENU

Cette disposition donne ainsi la possibilité de traiter de la même manière les activités présentes sur une plateforme industrielle au regard du volume annuel total de consommation d'électricité, qu'elles appartiennent à la même entreprise, et qu'elles constituent donc un seul site, ou qu'elles appartiennent à des entreprises différentes, constituant ainsi autant de sites.

Elle vise à faire payer aux sites situés sur des plateformes un prix cohérent avec le coût engendré par leur usage du réseau électrique et avec celui payé par des sites (non morcelés) dans des situations similaires. Elle constitue donc un facteur favorable à la croissance des entreprises et à l'attractivité des plateformes industrielles en France. Une telle disposition apparaît par exemple déterminante dans le secteur de la chimie où le coût de l'énergie est un facteur important de compétitivité.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

5. 4.1 IMPACTS JURIDIQUES

L'article L. 351-1 du code de l'énergie est modifié.

Cette disposition permet, sous conditions, d'appliquer les dispositions relatives au TURPE au cas des plateformes industrielles. Ceci réduit les démarches administratives à réaliser sur une même plateforme industrielle, et simplifie les démarches pour les acteurs industriels, représentés collectivement par un gestionnaire de plateforme, ainsi que pour l'administration.

6. 4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Cette disposition, en améliorant la compétitivité et l'attractivité des plateformes industrielles, permettra de favoriser la concentration des sites de production industrielle. Outre les avantages économiques pour les industriels concernés, cette démarche aura donc des effets bénéfiques du point de vue environnemental dans la mesure où elle contribuera à limiter la consommation de foncier et l'artificialisation des sols.

Le coût de cette mesure, si elle trouvait à s'appliquer à l'ensemble des sites présents sur des plateformes industrielles, est estimé de l'ordre de 4 M€/an en termes de réduction du tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE), par plateforme industrielle. Ce montant est à mettre en regard du montant total du TURPE qui en 2017 était de 13,5 Md€ et ne saurait donc être déstabilisé par l'effet du présent article.

7. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉS D'APPLICATION

8. 5.1 CONSULTATIONS MENÉES

La mesure envisagée a fait l'objet d'échanges ainsi que d'une consultation de l'ensemble des acteurs et administrations concernés.

9. 5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

Les dispositions envisagées entreront en vigueur dès le lendemain de la publication de la loi.

Leur utilisation effective, à la demande d'une plateforme industrielle en faisant la démarche, nécessite toutefois que la possibilité ouverte par voie législative soit mise en œuvre par une modification des dispositions réglementaires qui définissent les conditions particulières d'approvisionnement et précisent les critères d'éligibilité dont le principe est prévu par la loi.

Elles s'appliqueront en France métropolitaine et dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution, ainsi qu'à Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon.

TITRE IV : DIVERSES DISPOSITIONS DE SIMPLIFICATION

Article 29 : Généralisation, après expérimentation, de la dispense de production des justificatifs de domicile pour la délivrance de titres

1. ETAT DES LIEUX

1.1 ETAT DU DROIT

En application des dispositions en vigueur¹⁴, pour la délivrance d'un passeport, d'une carte nationale d'identité, d'un permis de conduire ou d'un certificat d'immatriculation d'un véhicule, le demandeur doit justifier de son domicile par la production d'un titre de propriété, d'un certificat d'imposition ou de non-imposition, d'une quittance de loyer, de gaz, d'électricité, de téléphone ou encore par une attestation d'assurance du logement. Lorsque la demande est dématérialisée, une copie numérisée de ce justificatif est fournie dans la téléprocédure. Lors de la délivrance d'une CNI ou d'un passeport, le service en charge de réceptionner le dossier vérifie la nature du ou des documents produits puis les numérise.

Les documents produits sont hétérogènes dans leur contenu et leur présentation, ce qui facilite des falsifications voire des contrefaçons, d'autant que les fournisseurs de service n'apposent pas systématiquement le cachet électronique visible (2DDOC). En outre, alors que de nombreuses factures et abonnements sont dématérialisés par les principales sociétés de prestations de services (EDF, ENGIE, etc.), l'obligation de production de copies de ces pièces peut être ressentie par l'utilisateur comme une perte de temps, une contrainte et un coût.

1.2 L'EXPÉRIMENTATION D'UN DISPOSITIF SIMPLIFIÉ DE VÉRIFICATION DE DOMICILE

L'article 44 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance a prévu l'expérimentation d'un dispositif de simplification en faveur des usagers et des services publics relatif à l'automatisation de la vérification du domicile déclaré par le demandeur d'une carte nationale d'identité, d'un passeport, d'un permis de conduire ou d'un certificat d'immatriculation.

¹⁴ Pour la carte d'identité, la liste des documents est précisée par l'article 2 du décret n° 55-1397 du 22 octobre 1955 modifié et, pour le passeport, par l'article 6 du décret n° 2005-1726 du 30 décembre 2005 modifié. Pour le permis de conduire la liste est document est précisée par arrêté du 23 décembre 2016 et pour les CIV par arrêté du 14 janvier 2005.

L'objectif du dispositif est d'expérimenter une mesure de simplification des démarches de demande de titre. Il s'agit de dispenser les usagers qui le souhaitent de produire un justificatif de domicile, en leur proposant de sélectionner dans la téléprocédure de demande de titre un fournisseur de service attaché à leur domicile. L'adresse qu'ils ont déclarée est alors vérifiée automatiquement par comparaison avec les données trouvées par le fournisseur de service dans sa base.

Justif'Adresse est le nom de l'application qui procède, sur la base d'un algorithme, à la comparaison de l'adresse déclarée par le demandeur avec celle présente dans la base de données du fournisseur de service.

L'expérimentation est menée, dans quatre départements, l'Aube, le Nord, les Yvelines et le Val-d'Oise, pour une durée de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi. Elle prend fin le 10 février 2020. Conformément au II de l'article 44, un rapport d'évaluation est établi.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

L'expérimentation prévue l'article 44 de la loi du 10 août 2018, est menée sur le fondement de l'article 37-1 de la Constitution.

Les premières évaluations du dispositif conduisent à considérer le résultat de l'expérimentation comme positif.

L'interface Justif'Adresse entre les téléprocédures de délivrance de titres et les fournisseurs de service fonctionne bien. Le nombre de vérifications réalisées avec succès montre que le service est adapté aux besoins d'un usager qui réalise une téléprocédure. Ainsi, sur un total de 162 336 utilisateurs de l'application, 86 505 ont pu valider leur adresse avec Justif'Adresse. Le recueil d'avis auprès d'agents de mairie, de centres d'expertise de ressources titres (CERT) et d'usagers montre un degré de satisfaction élevé.

Le Gouvernement souhaite, dans ces conditions, généraliser à l'ensemble du territoire national l'application du dispositif expérimenté en application de l'article 44 de la loi susmentionnée. Il est par ailleurs favorable à l'extension de l'automatisation de la vérification de domicile pour la délivrance de titres ou de demandes d'autorisation dans des conditions qui seront prévues, au cas par cas, par voie réglementaire .

La justification du domicile pouvant s'effectuer par tous moyens en application des articles 102 à 111 du code civil, cette justification intervient dans les faits, à titre principal, par la fourniture d'un contrat d'abonnement provenant des opérateurs privés.

Aussi, le Gouvernement n'a pas souhaité restreindre le dispositif aux seuls justificatifs issus de l'administration et a intégré les opérateurs privés dans le champ du dispositif ce qui justifie le recours à la loi. Les opérateurs privés qui ont participé à l'expérimentation sont des fournisseurs d'énergie et le dispositif pourra être étendu à d'autres fournisseurs de bien ou de service liés à un domicile.

3. DISPOSITIF RETENU

Le projet d'article de généralisation à l'ensemble du territoire du dispositif Justif'Adresse est rédigé dans les mêmes termes que l'article d'expérimentation et ne remet ainsi pas en cause ces garanties de la protection des droits des utilisateurs. Il crée un cadre juridique commun pouvant servir de fondement à d'autres dispositifs de vérification du domicile d'une personne physique sollicitant un titre ou une autorisation auprès de l'administration. Il élargit l'obligation de coopération aux services publics n'ayant pas la qualité de fournisseurs de biens ou de services, prévoit son insertion dans le code des relations du public avec l'administration afin de faciliter l'accès au droit pour les usagers. Si l'obligation pour les opérateurs de coopérer au dispositif relève de la loi, la détermination des modalités selon lesquelles, pour chacun des titres concernés, le demandeur peut justifier de son domicile sera de la compétence du pouvoir réglementaire.

Il convient de souligner la rigueur des mesures prises pour assurer la protection de l'utilisateur :

- Le consentement est recueilli explicitement avant le début du traitement et l'utilisateur est totalement libre de choisir d'utiliser ou non l'application. Celle-ci ne revêt aucun caractère obligatoire ou exclusif. Elle est complémentaire d'autres possibilités. Ainsi en cas de refus, l'utilisateur peut toujours justifier de son domicile par les moyens habituels (présentation d'un justificatif de domicile « papier » en mairie pour les demandes de CNI et de passeport, téléchargement pour les demandes de certificat d'immatriculation et de permis de conduire).
- Les données personnelles (le nom patronymique, le premier prénom et les adresses de domiciliation, celle saisie par l'utilisateur dans la téléprocédure et celle communiquée par le fournisseur de service) sont conservées temporairement dans l'environnement de Justif'Adresse le temps de la seule comparaison d'adresses, puis sont détruites. Cette analyse comparative dure au maximum 7 secondes.
- L'adresse prise en compte pour l'établissement du titre est celle déclarée par l'utilisateur lors de sa demande et non celle fournie par l'opérateur partenaire.
- Une convention définit avec chaque fournisseur de services la nature des échanges de données et les obligations respectives de chaque partie pour le respect de la législation sur la protection des données à caractère personnel : Etat, fournisseur de service, ANTS au titre de la gestion des téléprocédures. Il faut noter qu'à chaque fournisseur de service correspond un système propre de recueil des adresses liées aux contrats qu'il conclut avec les usagers.
- Le fournisseur de services ne transmet une adresse que si le lien entre celle-ci et l'adresse déclarée par l'utilisateur dans la téléprocédure est univoque, ce qui exclut toute identification par comparaison entre plusieurs occurrences. En conséquence le dispositif ne permet pas de traiter en la forme actuelle des situations d'homonymie ou le cas des personnes qui réalisent la demande de titre sans être elles-mêmes titulaires du contrat de prestation de services.
- Il n'y a pas de mise en relation directe entre les téléprocédures (saisie de son adresse par l'utilisateur) et les fournisseurs de service (fourniture d'une donnée univoque) et entre

ceux-ci et Justif'adresse (comparaison des données reçues de part et d'autre). La totalité des échanges est réalisée par l'intermédiaire de l'interface Infrastructure Nationale d'Echanges Sécurisés (INES) du ministère, outil développé par la DSIC et hébergé dans les locaux du ministère.

En outre, le dispositif Justif'adresse a vocation à s'appliquer là où la délivrance de ces titres est assurée par l'Etat. Les fournisseurs d'accès à l'Internet et à la téléphonie au domicile seront associés prioritairement au dispositif afin de faciliter un accès élargi des usagers au dispositif.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Est inséré un article L. 114-10-1 dans le code des relations du public avec l'administration. Par coordination, les articles L. 552-13, L. 562-13 et L. 572-5 du même code sont modifiés.

La mesure est conforme avec le droit européen relatif à la protection des données. En effet, la protection des données personnelles¹⁵ des utilisateurs de Justif'Adresse est garantie, conformément aux exigences de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et du règlement 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, dit « RGPD ».

L'article 35 du RGPD prévoit la réalisation d'une analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD) par le responsable de tout traitement susceptible de présenter des risques pour la protection des données personnelles. Bien que ces risques semblent faibles dans le cas du dispositif Justif'Adresse, une analyse a été réalisée par le ministère de l'intérieur avec l'appui du délégué ministériel à la protection des données. Elle comprend une description du traitement effectué, une évaluation des risques pour les droits et libertés des personnes concernées, ainsi qu'une synthèse des mesures adoptées pour limiter ces risques.

L'AIPD a été validée par le délégué à la protection des données du ministère, avec le commentaire suivant : « *L'analyse d'impact indique que la gravité des risques pour les droits et les libertés des personnes est négligeable. Les mesures adoptées ont en outre permis de réduire la vraisemblance de ces risques* ».

4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES

Dans son avis rendu dans le cadre de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018, le Conseil d'État a considéré que les charges pour les fournisseurs de bien ou de service étaient minimales et que,

¹⁵ La CNIL définit une donnée personnelle comme « toute information identifiant directement ou indirectement une personne physique ».

par suite, le dispositif ne méconnaissait pas le principe d'égalité devant les charges publiques pour les entreprises concernées.

4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Avec le « plan préfectures nouvelles générations » (PPNG), initié par le ministre de l'intérieur initié en juin 2015, les demandes de titres (carte nationale d'identité, passeport, permis de conduire et certificat d'immatriculation) sont examinées, non plus dans les préfectures, mais dans les centres d'expertise et de ressource titre (CERT), implantés au niveau régional depuis le 31 décembre 2017.

La procédure de vérification proposée renforce l'efficacité du contrôle en substituant une vérification automatique d'une seule information, l'adresse déclarée par le demandeur, à une vérification visuelle d'un document contenant une multitude de données.

Le gain de temps entraîné par l'automatisation du processus ainsi que la qualité du contrôle qui permettra de concentrer celui-ci sur le contenu des demandes plus problématiques, constituent des contreparties avantageuses de long terme comparées au coût du dispositif.

4.4 IMPACTS SOCIAUX

Les usagers verront la procédure de demande de titre simplifiée. A ce titre, il convient de rappeler que la généralisation de la mesure de simplification concerne potentiellement plus de 20 millions de titres délivrés par an, pour les quatre titres expérimentés.

5. MODALITÉS D'APPLICATION DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

Ces dispositions entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel*.

Le contenu du dispositif de vérification automatisée et son champ d'application sont précisés par voie réglementaire.

Comme pendant l'expérimentation, la disposition réglementaire renverra à un arrêté le soin de fixer la liste des fournisseurs concernés pour chacun des titres.

Article 30 : Suppression de la déchéance de délégation du ministre chargé de la santé dans le cadre du service public de l'eau destinée à la consommation humaine

1. ETAT DES LIEUX

En cas de condamnation du délégataire chargé du service de distribution de l'eau destinée à la consommation humaine, le ministre chargé de la santé peut, après avoir entendu le délégataire et demandé l'avis de la collectivité territoriale intéressée, et après avis du Haut conseil de santé publique, prononcer la déchéance de la délégation, sauf recours devant la juridiction administrative.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Prévue à l'article L.1321-6 du code de la santé publique, cette déchéance n'est plus utilisée depuis les années 1930, c'est pourquoi il est proposé de l'abroger. Par ailleurs, les dispositions contractuelles qui régissent les délégations de service public prévoient la possibilité pour la collectivité délégataire de mettre fin à sa délégation.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

La suppression de la procédure de déchéance du délégataire du service public de distribution d'eau potable conduit à abroger l'article L. 1321-6 du code de la santé publique.

4. MODALITÉS D'APPLICATION

Ces dispositions entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel*.

Elles s'appliqueront en France métropolitaine et dans les collectivités d'outre-mer.

Article 31 : Délivrance, suspension ou retrait de l'agrément national délivré à des organismes de tourisme social et familial

1. ETAT DES LIEUX

Parmi les agréments d'organismes ou de personnes physiques concourant au tourisme social, figure l'agrément national délivré à des organismes de tourisme social et familial en application des articles L. 412-1 et R. 412-1 à R. 412-7 du code du tourisme. L'agrément national du tourisme social et familial dit « agrément TSF » est issu de la fusion de deux dispositifs d'agrément, celui basé sur l'arrêté du 27 mars 1969 relatif à l'agrément des villages de vacances à but non lucratif, relevant du ministère chargé du tourisme et celui de l'arrêté du 23 novembre 1990 relatif à l'agrément des maisons familiales de vacances, relevant du ministère chargé des affaires sociales. Il a été délivré jusqu'en 2010 à 14 organismes de tourisme social et familial, (ce qui représente environ 900 équipements).

En 2011 et 2012, des réflexions ont été engagées par les services chargés du tourisme sur l'intérêt de le faire évoluer afin de permettre à un plus grand nombre d'hébergeurs, au-delà des organismes de tourisme social et familial *stricto sensu*, d'être reconnus comme parties prenantes du droit aux vacances pour tous, conformément à l'article 140 de la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Ces réflexions n'ont pas abouti, aucun élément ne confirmant sa valeur ajoutée réelle notamment en termes d'avantages financiers (aucune subvention, ni exonération de charges ouverte par la détention de l'agrément). Dans ce contexte, une première étape a été franchie avec la suppression de la commission nationale chargée de délivrer l'agrément TSF par le décret n°2013-240 du 23 mai 2013.

Les agréments délivrés, maintenus artificiellement au-delà de leur durée de validité (5 ans), sont *de facto* tous devenus caducs en 2015.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Les dispositions relatives à l'agrément TSF qui subsistent dans le code du tourisme n'ayant plus aucune portée ni valeur juridique, il convient de supprimer l'article L. 412-1 du code du tourisme qui institue cet agrément.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

La disparition du régime d'agrément national du tourisme social et familial implique d'abroger l'article L. 412-1 du code du tourisme et de supprimer les références à cet article à l'article L. 443-1 du même code relatif à Mayotte.

4. MODALITÉS D'APPLICATION

Ces dispositions entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel*.

Elles s'appliqueront en France métropolitaine et dans les collectivités d'outre-mer.

5. ARTICLE 32 : SUPPRESSION DES REGISTRES DU PERSONNEL NAVIGANT PROFESSIONNEL DE L' AÉRONAUTIQUE CIVILE

1. ETAT DES LIEUX

Les articles L. 6521-2 et L. 6521-3 du code des transports, R. 421-1 à R. 421-3, D. 421-1 à D. 421-10 du code de l'aviation civile ainsi que l'arrêté du 21 janvier 1998 relatif aux modalités d'inscription aux registres du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile, pris pour leur application, régissent les registres du personnel navigant¹⁶.

En vertu des dispositions de l'article L. 6521-2 du code des transports, l'inscription aux registres du personnel navigant conditionne l'obtention de la reconnaissance et du bénéfice du statut de personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile. Les conséquences attachées à la qualité de personnel navigant professionnel sont notamment de bénéficier du régime de protection sociale et de retraite complémentaire très favorable de la Caisse de Retraite du Personnel Navigant Professionnel de l'Aéronautique Civile (CRPNPAC).

L'enregistrement aux registres n'est possible que si le personnel navigant détient un titre aéronautique valide et correspondant à une des fonctions mentionnées aux articles L. 6521-1 et D. 421-2 du code de l'aviation civile et n'a pas, au bulletin n°2 du casier judiciaire, l'inscription d'une mention incompatible avec l'exercice des fonctions auxquelles il postule. L'évolution des métiers et des pratiques révèle néanmoins le caractère obsolète du dispositif et rend pertinent sa transformation.

En effet, la superposition de normes internationales, européennes et nationales affecte la compréhension et la mise en œuvre de dispositions applicables au transport aérien. Il apparaît ainsi que de nouvelles professions créées par la réglementation européenne et ne nécessitant pas de titres aéronautiques (par exemple celle de membres d'équipage technique « TCM » en Secours Médical d'Urgence Hélicoptère) et ne sont pas prises en compte par les registres. L'absence d'inscription n'a par ailleurs plus d'incidence sur l'affiliation à la Caisse de Retraite du Personnel navigant Professionnel de l'Aéronautique civile.

¹⁶ « est navigant professionnel, toute personne exerçant de façon habituelle et principale, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, dans un but lucratif ou contre rémunération l'une des activités suivantes (...) » Article L. 6521-1 du code des transports

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La suppression des registres du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile est apparue nécessaire dès lors qu'ils ne s'avèrent plus comme de réels registres professionnels au sens du code du travail et de la sécurité sociale.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

La suppression des registres du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile conduit à modifier le titre II du livre V de la sixième partie du code des transports. L'économie générale des dispositions législatives proposées s'ordonne de la manière suivante :

- Abrogation des articles L. 6521-2 et L. 6521-3 qui régissaient les registres du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile ;
- Modification des articles L. 6521-1, L. 6521-4, L. 6521-5 et L. 6524-1 de façon à prévoir, compte tenu de la suppression des registres, une nouvelle définition du personnel navigant professionnel ;
- Enfin, modification des articles L. 6765-1, L. 6775-1 et L. 6785-1 pour prévoir l'application outre-mer.

La qualité de navigant professionnel de l'aéronautique civile dépendra désormais de deux conditions cumulatives : exercer de façon habituelle et principale, pour son propre compte ou pour le compte d'autrui, dans un but lucratif ou contre rémunération, la fonction de personnel navigant et être titulaire d'un titre aéronautique en état de validité ou relever des règlements européens applicables aux personnels navigants.

4. MODALITÉS D'APPLICATION DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

Ces dispositions entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel*.

Elles s'appliqueront en France métropolitaine, dans les collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, Polynésie française et Wallis-et-Futuna.

Article 33 : Office national des forêts et chambres d'agriculture

1. ETAT DES LIEUX

L'article L. 222-6 du code forestier dispose que « *les agents de l'Office national des forêts sont régis par des statuts particuliers pris en application de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.* ».

Cette disposition législative permet à l'Office, qui est un établissement public industriel et commercial (EPIC), d'accueillir des agents relevant du droit de la fonction publique.

Dans le silence de la loi, l'Office emploie également des salariés de droit privé.

Par ailleurs, l'article L. 161-4 du même code dispose que : « *Sont habilités à rechercher et constater les infractions forestières, outre les officiers et agents de police judiciaire : / 1° Les agents des services de l'Etat chargés des forêts, commissionnés à raison de leurs compétences en matière forestière et assermentés à cet effet ; / 2° Les agents en service à l'Office national des forêts ainsi que ceux de l'établissement public du domaine national de Chambord, commissionnés à raison de leurs compétences en matière forestière et assermentés à cet effet* ».

Ces dispositions ne précisent pas si les agents de droit privé de l'Office peuvent rechercher et constater les infractions.

L'article L. 222-1 du code forestier prévoit, quant à lui, que l'Office national des forêts est administré par un conseil d'administration dont la composition est fixée par décret, qui comprend des représentants de l'Etat, des collectivités territoriales et des personnels ainsi que des personnalités choisies en raison de leur compétence particulière dans le domaine professionnel, technique, économique, scientifique, social, cynégétique ou de la protection de la nature. L'article D. 222-1 du même code fixe la composition du conseil d'administration de l'Office National des Forêts qui comprend 30 membres.

L'article L. 222-2 du code forestier prévoit que le conseil d'administration peut créer, sous la présidence d'un de ses membres, des comités consultatifs comportant des représentants des différentes activités intéressées à la forêt.

A ce jour, ont été créés et se réunissent, un comité national de la forêt communale et un comité consultatif de la forêt des outre-mer.

Par ailleurs, le réseau des chambres d'agriculture est l'un des trois réseaux consulaires, avec celui des chambres de commerce et d'industrie et celui des chambres des métiers et de l'artisanat. Il s'articule autour d'établissements de niveau départemental (métropole et outre-mer) et régional et d'un établissement de niveau national, l'Assemblée permanente des chambres d'agriculture (l'APCA).

Le réseau des chambres d'agriculture emploie du personnel de droit public, soumis à un statut particulier, et du personnel de droit privé. Le dialogue social au sein du réseau est assuré par des commissions paritaires, dont l'une, la commission nationale paritaire prévue à l'article L. 514-3 du code rural et de la pêche maritime, est compétente pour faire évoluer le statut du personnel administratif des chambres d'agriculture.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

A la création de l'ONF en 1964, la disposition permettant à l'établissement d'accueillir des agents relevant du droit de la fonction publique se justifiait prioritairement par la nécessité d'intégrer les agents de l'administration des Eaux et Forêt. Cependant, il apparaît que ce statut n'est plus adapté aux évolutions de l'environnement économique et de l'activité de l'Office. Ainsi, depuis plusieurs années, un mouvement de fond est constaté et les salariés de droit privé occupent une place de plus en plus importante pour représenter en 2018 la quasi-totalité des embauches et 43 % des agents de l'opérateur.

La mission interministérielle d'évaluation du contrat d'objectif et de performance de l'ONF, qui a rendu son rapport en juillet 2019, recommande notamment de simplifier, moderniser et professionnaliser le fonctionnement et la gouvernance de l'établissement.

Plus précisément, elle recommande notamment de :

- Mettre fin au statut d'EPIC dérogatoire ;
- Préciser les conditions dans lesquelles les salariés de droit privé peuvent exercer des pouvoirs de police ;
- Resserrer le conseil d'administration autour d'un nombre plus réduit d'administrateurs ;
- Veiller à ce que ces administrateurs n'aient pas de conflit d'intérêt avec l'établissement, tout en prévoyant l'association des parties prenantes aux activités de l'ONF par le biais de commissions consultatives, existantes ou à créer ;
- Nommer, parmi les personnalités qualifiées, des administrateurs indépendants avec une expérience de direction d'entreprise ou d'administration de sociétés et une compétence particulière en finances, marketing et commercial et gestion forestière ;
- Mettre en place un comité d'audit pour veiller, comme cela se pratique dans de nombreuses entreprises, à ce que les comptes annuels donnent une image fidèle des opérations de l'exercice, de la situation financière et du patrimoine de l'établissement. Ce comité ne peut être créé sur le fondement de l'article L. 222-2 du code forestier, car il doit être composé de personnalités qualifiées et d'administrateurs indépendants.

De même, un projet de réforme globale du réseau des chambres d'agriculture avec la signature d'un premier contrat d'objectif et de performance est en cours. Aussi donner au réseau les moyens d'une action cohérente et simplifiée sur l'ensemble du territoire et au service de la transition agro écologique s'avère dès à présent nécessaire. Il s'agit notamment de permettre

d'adapter les règles applicables aux agents du réseau des chambres d'agriculture afin de les rapprocher de celles prévues par le code du travail ainsi que de prévoir les modalités d'élaboration de ces règles.

Au vu des recommandations précédemment exposées, le Gouvernement est habilité à légiférer par ordonnance pour définir les modalités spécifiques de rénovation du statut des personnels et de la composition du conseil d'administration de l'ONF d'une part et les règles applicables aux agents du réseau des chambres d'agriculture d'autre part.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

Le détail des impacts sera retracé dans la fiche d'impact de l'ordonnance. Cependant, il peut d'ores et déjà être indiqué que la généralisation du recrutement d'agents sous statut de droit privé devrait donner à l'ONF et au réseau des chambres d'agriculture des marges de manœuvre et une plus grande capacité d'assurer de manière autonome leurs équilibres économiques et sociaux, le recours à des contractuels de droit privé permettant une politique de ressources humaines plus adaptable et plus réactive, en conformité avec l'environnement économique et commercial.

La mise en œuvre d'une politique de gestion prévisionnelle des emplois, des compétences et d'affectations plus efficiente devrait être facilitée pour répondre aux mutations des métiers et au déficit d'attractivité de certaines régions.

La modernisation de la gouvernance de l'ONF devrait permettre notamment à son conseil d'administration de mieux exercer son rôle d'organe décisionnel destiné à orienter la stratégie de l'établissement. Le besoin d'association des parties prenantes aux activités de l'ONF est par ailleurs avéré : cette association pourrait se pratiquer par le biais de commissions consultatives, existantes ou à créer. En outre, il est envisagé la mise en place d'un comité d'audit, celui-ci ayant fait ses preuves pour professionnaliser la gouvernance financière d'un établissement.

4. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Afin de pouvoir mener les concertations nécessaires à la définition des nouvelles modalités techniques de gouvernance et de recrutement au sein de l'ONF et du réseau des chambres d'agriculture, un délai de 18 mois à compter de l'adoption de la présente loi est sollicité pour prendre l'ordonnance. Le projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de 3 mois à compter de la publication de l'ordonnance prévue au présent article.

Article 34 : Commerce électronique de médicaments

1. ÉTAT DES LIEUX

2. 1.1 CADRE GÉNÉRAL

La création d'un site internet de commerce électronique de médicaments nécessite actuellement une autorisation préalable de l'agence régionale de santé (ARS) territorialement compétente en vertu de l'article L. 5125-36 du code de la santé publique.

De plus, il s'agit d'une activité pharmaceutique qui ne peut être réalisée qu'au sein de l'officine conformément aux dispositions des articles R. 5125-8 et R. 5125-8 -9 du code de la santé publique.

La création d'un site internet commun à plusieurs officines est autorisée mais apparaît insatisfaisante. Les prix ne doivent pas être mentionnés et le site commun ne permet que la mise en relation du public avec les sites internet des officines de pharmacie.

Enfin, les règles actuelles fixant le nombre de pharmaciens nécessaires pour seconder le titulaire d'une officine sont assises sur l'ensemble du chiffre d'affaires global hors taxe généré par l'officine (art. L. 5125.15 du code de la santé publique). Ce dispositif peut se justifier par des raisons de santé publique pour la vente en officine « physique ».

Dans le cas de la vente en ligne de médicaments, le chiffre d'affaire est majoritairement généré par des produits autres que des médicaments (hygiène, cosmétique, etc.), ce qui n'impose pas nécessairement la présence d'un pharmacien pour assurer la sécurité de la vente mais peut faire peser un coût salarial élevé et disproportionné sur les officines concernées. Toutefois, il a été constaté qu'environ 20% des pharmacies ne déclarent pas leur chiffre d'affaires ou que cette déclaration présente des anomalies.

L'Autorité de la concurrence, dans son avis n° 19-A-08 du 4 avril 2019 relatif aux secteurs de la distribution du médicament en ville et de la biologie médicale privée, a mis en exergue les limites de la réglementation de la vente de médicaments en ligne et a formulé plusieurs préconisations pour faire évoluer cette activité.

3. 1.2 DROIT COMPARÉ

Sur la vente en ligne de médicaments en Europe et la situation comparative des officines françaises, il peut être relevé que :

- environ 3% des officines françaises disposent d'un site internet de vente en ligne, et encore, d'après l'avis 19-A-08 de l'ADLC susmentionné, en 2018, seuls 389 avaient véritablement développé cette activité, dont 27 ne vendaient que des produits de

parapharmacie, donc 1,66% des officines françaises exerçaient réellement une activité de vente de médicaments en ligne en 2018, contre 15% en Allemagne ;

- les ventes en ligne de médicaments représentent 1% de la vente nationale de médicaments à prescription médicale facultative (contre 14,3% en Allemagne par exemple).

4. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Comme il a été décidé de prendre en compte les préconisations de l'autorité de la concurrence, le régime juridique de l'activité de vente en ligne de médicaments étant aujourd'hui celui de l'autorisation préalable auprès des ARS, seule la loi peut venir assouplir ce cadre légal.

Le présent projet d'article vise donc à assouplir le régime du code de la santé publique applicable à la vente en ligne de médicaments afin de permettre son développement par les officines qui le souhaitent. L'objectif est de rendre les pharmacies françaises plus compétitives à l'échelle européenne et d'offrir de nouveaux services aux patients tout en assurant la protection de la santé publique.

Une telle mesure participe à la simplification des démarches administratives des officines de pharmacie ainsi qu'au processus de revue et d'allègement des missions des ARS.

5. DISPOSITIF RETENU

La réforme envisagée consiste à passer d'un régime d'autorisation préalable à un régime de déclaration préalable des sites internet de vente en ligne de médicaments avec, pour corolaire, un contrôle a posteriori de l'ARS territorialement compétente.

Les lieux possibles pour la réalisation de l'activité de vente de médicaments sur internet sont élargis : la vente de médicaments sur internet pourra ainsi être réalisée dans un autre local que celui de l'officine qui sera rattaché à la licence de l'officine et placé sous le contrôle d'un pharmacien. Il s'agit d'une condition nécessaire au développement de cette activité, notamment dans les zones urbaines où le foncier est plus rare et cher. En cas de fermeture de l'officine, le local dédié à l'activité de vente en ligne sera aussi fermé.

En outre, les pharmacies d'officines sont autorisées à mutualiser leurs moyens techniques pour construire une plateforme commune de vente en ligne de médicaments.

Enfin, les conditions de recrutement des pharmaciens adjoints sont réformées en les liant à l'activité de la pharmacie et non plus à la seule notion de chiffre d'affaires afin de mieux prendre en considération la réalité de l'exercice du pharmacien (amplitude horaire, personnels à encadrer, missions spécifiques exercées ...). En revanche, certains produits hors monopole vendus en officine, tels que la parapharmacie ou les produits cosmétiques, ne nécessitent pas obligatoirement une compétence pharmaceutique. C'est la raison pour laquelle la disposition

législative permet de cibler, par voie réglementaire, l'activité à prendre en compte pour le recrutement de pharmaciens adjoints.

Ce dispositif est complété en prévoyant la possibilité pour le directeur général de l'ARS d'appliquer une mesure financière en cas de non déclaration ou de déclaration incomplète par le pharmacien de l'activité de son officine : aujourd'hui, environ 20% des pharmacies n'effectueraient pas correctement leur déclaration.

Or l'officine doit disposer d'un nombre suffisant de pharmaciens pour garantir la sécurité de la dispensation des médicaments et produits de santé.

Ainsi, afin de pouvoir apprécier si le nombre de pharmaciens exerçant dans une pharmacie est conforme à l'activité de l'officine liée au monopole pharmaceutique, il importe de doter l'agence régionale de santé d'un levier pour veiller au bon respect de cette mesure.

6. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

7. 4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Seront modifiés les articles L. 5125-15, L. 5125-33, L. 5125-36, L. 5125-38, L. 5125-41, L. 5424-2 et L. 5521-2 du code de la santé publique.

Une notification à la commission européenne s'avère nécessaire en vertu de la directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

8. 4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Pour les officines de pharmacies qui le souhaitent, y compris les officines de taille modeste qui pourront mutualiser leurs moyens techniques pour construire une plateforme commune de vente en ligne de médicaments, les impacts attendus sont les suivants :

- Faciliter la création de site internet de vente en ligne de médicaments pour les officines de pharmacie ;
- Réduire les coûts de réalisation et de gestion de la vente en ligne de médicaments, ce qui serait notamment profitable aux officines de taille modeste ;
- Être plus compétitives à l'échelle européenne.

En outre, le coût salarial lié au recrutement de pharmaciens adjoints pour la vente en ligne de produits autres que les médicaments devrait être limité.

9. 4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Les agences régionales de santé verront leurs missions d'autorisation simplifiées et allégées et devront néanmoins assurer dorénavant un contrôle de qualité de l'activité de vente en ligne de médicaments.

10. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

11. 5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Les 16 avril et 27 juin 2019, ont été consultées les organisations représentatives de la profession (syndicats représentatifs de pharmaciens et conseil national de l'Ordre des pharmaciens), les associations de pharmaciens : APR (association des pharmacies rurales), UNPF (union nationale des pharmacies de France), AFPEL (association française des pharmacies en ligne) ainsi que des associations d'usagers ou de consommateurs (France assos santé, familles rurales, Que Choisir).

12. 5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Les dispositions seront applicables dès l'entrée en vigueur des mesures d'application.

Les demandes de création de site internet de commerce électronique de médicaments déposées auprès des agences régionales de santé pour autorisation et en cours d'instruction à la date d'entrée en vigueur du décret en Conseil d'Etat prévu à l'article L. 5125-41 du code de la santé publique dans sa rédaction issue de la présente loi sont soumises aux dispositions de ce même article. Le dépôt d'un dossier complet de demande d'autorisation est réputé satisfaire à l'obligation de déclaration prévue à l'article L. 5125-36 du même code.

5.2.2 Application dans l'espace

Les dispositions sont applicables en France métropolitaine et il n'y a pas d'adaptation particulière à prévoir dans les collectivités d'outre-mer au regard des dispositions existantes.

Les dispositions en vigueur relatives à l'activité du commerce électronique (article L.5125-33) et au régime d'autorisation pour la création d'un site internet (articles L.5125-36 et L.5125-41) ne sont pas étendues à Wallis-et-Futuna.

L'article L.5125-15 dans sa nouvelle rédaction est étendu à Wallis-et-Futuna.

Les dispositions envisagées ne s'appliquent pas en Polynésie-française et en Nouvelle-Calédonie.

5.2.3 Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat déterminera les conditions auxquelles est soumis le local mentionné à l'article L.5125-33 ainsi que les modalités de contrôle de celles-ci, ainsi que les modalités du régime de déclaration préalable d'un site internet de vente en ligne de médicaments (art. L. 5125-41 du code de la santé publique).

Un décret précisera les conditions d'appréciation de l'activité des officines, notamment liées aux catégories de produits vendus en application de l'article L.5125-24 du code de la santé publique et un arrêté fixera le nombre de pharmaciens adjoints requis en fonction de l'activité de l'officine ainsi que les modalités de transmission des éléments constitutifs de l'activité (art. L. 5125-15 du code de la santé publique).

Article 35 : Protocoles de coopération

1. ETAT DES LIEUX

L'article 66 de la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé a simplifié le dispositif des protocoles de coopération issu de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST) :

- en prévoyant que les exigences essentielles de qualité et de sécurité des protocoles de coopération sont déterminées par décret en Conseil d'Etat pris après avis de la Haute Autorité de Santé (article L.4011-2 du code de la santé publique) ;
- en créant un Comité national des coopérations interprofessionnelles chargé de piloter la sélection, la mise en œuvre et le suivi de protocoles nationaux et de leur modèle économique, autorisés sur tout le territoire par arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale (article L.4011-3 du code de la santé publique) ;
- en maintenant la possibilité d'élaborer des protocoles locaux dans le cadre de la saisine du CTIS (article L. 4011-4).

Le même article 66 (au A du III) a prévu des dispositions transitoires pour l'adhésion à des protocoles autorisés avant l'entrée en vigueur du décret en Conseil d'Etat prévu à cet article et pour les conditions d'autorisation des projets de protocole déposés avant l'entrée en vigueur de ce même décret (article L. 4011-5)¹⁷.

Cependant, il n'a pas prévu de disposition transitoire pour les protocoles autorisés sous l'ancien régime issu de la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires à la suite d'un avis favorable de la Haute autorité de santé. Ces protocoles ont une durée limitée et aucune adhésion ne leur sera plus possible à partir de la publication du décret en Conseil d'Etat précité.

Les protocoles de coopération ainsi concernés sont au nombre de 51.

Il paraît indispensable de pouvoir maintenir en vigueur et surtout pérenniser ceux de ces protocoles que se sont appropriés les professionnels et qui ont démontré leur utilité pour les

¹⁷ « (...) III. - A. - Les structures d'emploi ou d'exercice des professionnels souhaitant mettre en œuvre un protocole autorisé avant l'entrée en vigueur de la présente loi peuvent y adhérer selon les dispositions applicables antérieurement à l'entrée en vigueur du présent article jusqu'à la date de publication du décret prévu à l'article L. 4011-2 du code de la santé publique dans sa rédaction résultant de la présente loi.

Les projets de protocoles déposés avant l'entrée en vigueur du décret mentionné au premier alinéa du présent A et ayant vocation à être déployés nationalement sont autorisés par arrêté après avis conforme de la Haute Autorité de santé.

Les projets de protocoles déposés avant l'entrée en vigueur du même décret et n'ayant pas vocation à être déployés nationalement sont instruits et autorisés selon la procédure applicable antérieurement à l'entrée en vigueur du présent article. »

patients, sans devoir les considérer comme de nouveaux protocoles à soumettre à l'examen du comité national des coopérations interprofessionnelles et de la Haute Autorité de Santé.

2. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3. 2.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Une première option avait consisté à inscrire dans le décret en Conseil d'Etat prévu par l'article L. 4011-2 du code de la santé publique une disposition prévoyant que les protocoles autorisés par les agences régionales de santé avant l'entrée en vigueur du nouveau dispositif étaient réputés avoir satisfait les conditions prévues par l'article L. 4011-2 et pouvaient être autorisés en tant que protocoles nationaux sur proposition du comité national des coopérations interprofessionnelles. Cependant, le Conseil d'Etat a rejeté cette hypothèse lors de l'examen du décret prévu par l'article L. 4011-2 et a clairement établi dans ses délibérations que cette disposition relevait de la loi.

Une seconde option consisterait à reprendre chacun des protocoles de coopération en cause pour les faire suivre la procédure d'adoption telle qu'elle est désormais prévue par les articles L.4011-1 et suivants du code de la santé publique. Cette hypothèse n'a pas été retenue. En effet, ces protocoles sont déjà effectifs et sont mis en œuvre au quotidien au bénéfice des patients. Il ne paraît pas pertinent de les reprendre après un nouvel avis de la Haute autorité de santé qui les a déjà validés. Le réexamen de ces protocoles déjà opérationnels empêcherait le nouveau Comité national des coopérations interprofessionnelles de se concentrer sur les nouveaux protocoles et il en irait de même pour la Haute autorité de Santé. Utiliser cette option reviendrait à décaler la mise en œuvre des nouvelles dispositions relatives aux protocoles de coopération de plusieurs mois.

4. 2.2 OPTION RETENUE

La solution retenue consiste à proposer au Parlement l'adoption d'une disposition de nature législative permettant la pérennisation des protocoles de coopération antérieurement autorisés en considérant qu'ils répondent aux exigences de qualité et de sécurité posées à l'article L. 4011-2 du code de la santé publique. Cette affirmation s'appuie sur le fait que le décret définissant ces exigences, délibéré et adopté par la section sociale du Conseil d'Etat dans sa séance du mardi 3 décembre 2019, a été élaboré sur la base des modalités d'instruction des projets de protocoles publiés et utilisés par la Haute Autorité de Santé pour rendre ses avis dans le cadre du dispositif issu de la loi « HPST » et après l'avis cette dernière en date du 23 octobre 2019.

La proposition par le Comité National des Coopérations Interprofessionnelles des protocoles existants pouvant bénéficier de l'autorisation prévue par l'article L. 4011-3 correspond aux missions de stratégie, de promotion et de déploiement des coopérations interprofessionnelles

attribuées au Comité par le même article. La large composition institutionnelle du comité, incluant la Haute autorité de Santé, ainsi que l'association à ses travaux des Conseils Nationaux Professionnels et des Ordres Professionnels sont des facteurs permettant l'accomplissement de cette mission relative aux protocoles existants avec toute la sécurité et la pertinence requises.

5. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

6. 3.1 IMPACTS JURIDIQUES

Cet article, non codifié, doit être lu en lien avec l'article 66 de la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé.

7. 3.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La disposition envisagée n'a pas d'incidences financière dès lors qu'il ne s'agit que de maintenir des dispositifs existants. Néanmoins, il est possible de signaler :

- La pérennisation des financements dérogatoires au code de la sécurité sociale associés aux protocoles existants et confirmés par le II de l'article L. 4011-3 relatif aux protocoles nationaux. Ceci ne créera cependant pas de dépense nouvelle.
- Indirectement, le versement aux professionnels de santé non médicaux exerçant dans la fonction publique hospitalière de la prime relative à l'adhésion à un protocole de coopération national.

8. 3.3 IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'article permettra de pérenniser les protocoles favorisant l'accès aux soins dans le cadre des projets de territoire mis en place entre les élus locaux et professionnels de santé (exemple : protocoles de coopération entre ophtalmologistes et orthoptistes¹⁸).

9. 3.4 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Cet article de loi évitera de nombreuses procédures et examens aux agences régionales de santé, aux directions d'administration centrale et à la Haute autorité de santé, charge qui serait

¹⁸ Cf. Instruction n° DSS/SD1/1B/2018/100 relative aux modalités de mise en œuvre des protocoles de coopération entre ophtalmologiste et orthoptiste pour la réalisation du bilan visuel à distance
http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2018/05/cir_43372.pdf

généralisée par la procédure de réexamen et d'autorisation de ces protocoles selon les modalités prévues pour les nouveaux protocoles.

10. MODALITÉS D'APPLICATION

La disposition sera applicable dès l'entrée en vigueur de la loi.

Elle s'appliquera sur l'ensemble du territoire métropolitain de la France et dans les collectivités ultramarines relevant du principe d'identité législative. Elle ne nécessite donc pas de disposition d'applicabilité ou d'adaptation.

Article 36 : Clarification et simplification des normes petite enfance

1. ÉTAT DES LIEUX

I. Le cadre juridique applicable aux modes d'accueil du jeune enfant, notamment en ce qui concerne l'accueil collectif dans les établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans mentionnés aux deux premiers alinéas de l'article L.2324-1 du code de la santé publique, est fourni et complexe.

S'y appliquent simultanément des textes tant généraux (réglementation relative aux établissements recevant du public, droit du travail, réglementation relative à la restauration collective...) que spécifiques à ce champ d'activité (procédures d'autorisation ou d'agrément, dispositions relatives aux qualifications devant être détenues par les personnes au contact des enfants, ...). La réglementation est également éparse car elle relève de différents codes : santé publique, action sociale et des familles, construction et habitation, travail, etc. Les porteurs de projets en matière de petite enfance éprouvent ainsi de grandes difficultés à appliquer de manière cohérente des textes qui poursuivent des objectifs différents ou qui ne sont pas toujours adaptés au contexte local, compte tenu par exemple des tensions en matière d'emploi liées au développement de ce secteur, rendant ainsi difficile le recrutement de personnels satisfaisant aux conditions de qualification définies par la réglementation relative en petite enfance.

Ces constats avaient été dressés dès 2014 par le Haut Conseil de la famille et ont motivé la commande en 2015 par la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) d'une étude permettant de repérer d'une part les points d'hétérogénéité dans la mise en œuvre du cadre normatif obligatoire, d'autre part les sujets faisant fréquemment l'objet de recommandations locales. Sur cette base, un groupe de travail animé par la DGCS et réunissant institutions nationales, représentants des gestionnaires et représentants des services de protection maternelle et infantile (PMI) des conseils départementaux, a produit au printemps 2017 un guide recensant les principales dispositions applicables aux modes d'accueil, proposant une lecture raisonnée de ce cadre normatif dès que celui-ci le réclame, et suggérant des recommandations qui, portées par le consensus national, sont susceptibles de constituer une base de travail aboutie pour forger un consensus local. Si ce guide constitue un progrès, il demeure non-opposable et ne permet pas de surmonter les obstacles rencontrés par l'ensemble des parties prenantes dans la mise en œuvre du cadre réglementaire.

La conduite d'un projet de création d'un établissement ou d'un service d'accueil du jeune enfant est rendue très complexe non seulement en raison des caractéristiques du cadre juridique applicable, qui est fourni et éparse, comme il a été indiqué plus haut, mais aussi parce que les interlocuteurs sont multiples et susceptibles de rajouter chacun des délais et des exigences propres : commune (avis préalable à l'autorisation), conseil départemental (autorisation), caisse d'allocations familiales (soutien au financement en investissement et en

fonctionnement). Il revient en pratique au porteur de projet d'obtenir auprès de chacune de ces personnes publiques ou privée chargée d'une mission de service public les décisions nécessaires.

Enfin le pilotage local de la politique publique d'accueil du jeune enfant est complexe. Dans ce secteur de compétences sans chef de file unique, les dispositions actuelles contenues dans le code de l'action sociale et des familles ne sont pas satisfaisantes dès lors qu'elles ne sont pas de nature à permettre une participation de chacun à la conception puis à la mise en œuvre de schémas territoriaux de développant géographique, quantitatif et qualitatif de l'offre d'accueil. Elles pèchent également par leur périmètre restreint qui rend difficile de travailler dans un cadre commun à la bonne articulation de la politique en matière d'accueil du jeune enfant avec la politique de soutien à la parentalité mais aussi aux politiques menées localement pour la jeunesse ou la protection de l'enfance.

II. Par l'article 50 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de la confiance (dite loi ESSOC»), le Parlement a habilité le gouvernement jusqu'au 10 février 2020 à prendre par ordonnance toute mesure législative permettant de soutenir le maintien, l'implantation et le développement des modes d'accueil. L'article invitait en particulier à simplifier et à mettre en cohérence les législations des différents modes d'accueil, à expérimenter selon les besoins et spécificités des territoires des dérogations aux règles de composition des équipes accueillantes dès lors que des garanties étaient données pour préserver la qualité d'accueil et l'intérêt supérieur de l'enfant, et enfin à favoriser la cohérence des décisions prises par les différentes autorités en expérimentant notamment des guichets uniques administratifs.

Dans ce cadre, le ministère des solidarités et de la santé a travaillé avec les différents acteurs du secteur pour présenter à l'automne 2019 un projet d'ordonnance, complété par des mesures réglementaires d'application d'une part et pour mettre en œuvre d'autre part la même exigence de simplification pour les établissements essentiellement régis par des dispositions réglementaires du code de la santé publique. Cette réforme n'a cependant pas abouti en raison du constat fait, au terme de la concertation et de la consultation menées, de la nécessité de compléter la disposition d'habilitation. D'une part, conformément aux attentes des acteurs du secteur, et notamment des conseils départementaux et de la caisse nationale des allocations familiales, et dans la continuité de l'expérience des schémas départementaux des services aux familles déployés depuis 2015, il importe d'intégrer pleinement les modes d'accueil dans le cadre plus large des services aux familles dont la gouvernance locale gagnera à être simplifiée et clarifiée. D'autre part, il est apparu opportun de laisser la possibilité de compléter le projet d'ordonnance préparé en 2019 par d'autres mesures d'ordre législatif qui pourraient être proposées à l'issue de la réflexion lancée à la demande du Président sur les « Mille premiers jours » et au terme de la mission en cours de l'Inspection générale des affaires sociales sur l'évolution des missions des services de la protection maternelle et infantile en matière d'accueil du jeune enfant.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La mise en œuvre de mesures de simplification, de mise en cohérence et de dérogation aux législations applicables aux modes d'accueil du jeune enfant faciliterait l'implantation et le développement d'activités d'accueil de la petite enfance et répondrait aux demandes formulées par le Haut conseil à la famille et par les porteurs de projets. Elle suppose d'adopter une mesure législative, compte tenu de la nature juridique des textes concernés.

Le transfert à une seule personne de l'ensemble des décisions relatives à l'implantation et au développement d'activités d'accueil de la petite enfance, ainsi qu'à leur financement, accélérerait les délais de création de places d'accueil, et répondrait à une demande émise de longue date par les porteurs de projets en vue d'une simplification des formalités de demandes d'ouverture. Il peut également être rappelé que la dernière note de France stratégie sur le sujet des modes d'accueil identifie l'efficacité de la gouvernance allemande comme la principale clé de son succès en la matière. La mise en œuvre d'un tel transfert suppose d'adopter une mesure législative, compte tenu de la nature juridique des textes concernés et du principe de libre administration des collectivités locales.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

Des besoins de simplification, de mise en cohérence et de dérogation aux législations applicables aux modes d'accueil du jeune enfant ont pu être identifiés lors des travaux préparatoires à la publication du guide ministériel recensant les principales dispositions applicables aux modes d'accueil, proposant une lecture raisonnée de ce cadre normatif dès que celui-ci le réclame, et suggérant des recommandations qui, portées par le consensus national, sont susceptibles de constituer une base de travail aboutie pour forger un consensus local mais il est encore trop tôt pour déterminer quelles législations devraient être précisément modifiées.

La faculté de mettre en place une délégation unique pour les décisions des autorités relatives à l'implantation et au développement des activités d'accueil de la petite enfance sera bornée par des conditions à définir lors de la rédaction de l'ordonnance, lesquelles ne sauraient contrevenir au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. De ce fait, la mise en place de la délégation unique ne pourra reposer que sur le volontariat des autorités concernées ; il n'est pas envisagé de permettre à une autorité compétente en matière de petite enfance de décider unilatéralement de prendre au nom des autres autorités compétentes, les actes nécessaires à l'implantation et au développement d'activités d'accueil de la petite enfance, ainsi qu'à leur financement.

En tout état de cause, les décisions devront être prises avec avis des autorités délégantes, ceci afin de garantir la qualité des réponses apportées aux porteurs de projet compte tenu du champ de compétences bien spécifique de chacune des autorités délégantes.

Il est donc proposé d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de douze mois suivant la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi afin de faciliter l'implantation et le développement d'activités d'accueil de la petite enfance.

Les ordonnances pourront prévoir le recours à des expérimentations d'une durée ne pouvant être inférieure à deux ans et supérieure à cinq ans, donnant lieu à un rapport d'évaluation remis par le Gouvernement au Parlement avant leur terme.

Dans le cadre des expérimentations, pourront être testées plusieurs formules de simplification, de mise en cohérence ou de dérogations mais aussi de délégation unique, associant la CAF, le président du conseil départemental, la commune ou l'intercommunalité et le préfet (compte tenu de ses compétences en matière de sécurité incendie, accessibilité des ERP aux personnes handicapées ou d'hygiène alimentaire).

Un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse approfondie des incidences de cette mesure sera effectuée dans la fiche d'impact de l'ordonnance qui sera prise dans le cadre de l'habilitation.

Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, sur les administrations, etc. – seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

Les mesures envisagées, en particulier l'expérimentation de guichets administratifs uniques, seraient de nature à réduire le coût lié aux démarches administratives que doivent entreprendre les porteurs de projet et les gestionnaires pour satisfaire aux obligations prévues par la réglementation ou la législation. Il pourrait également en résulter une réduction du coût des travaux de mise en conformité.

Les mesures envisagées auraient également pour effet de faciliter le développement de places d'accueil du jeune enfant, tant en établissements que chez les assistants maternels pour lesquels la modernisation et la simplification du cadre normatif seraient également de nature à renforcer l'attractivité du métier et de lutter contre l'érosion des effectifs. Elles répondraient ainsi à une demande sociale forte des familles et contribueraient à l'atteinte des objectifs de créations de places – notamment dans les territoires prioritaires – et de renforcement de l'attractivité du métier d'assistant maternel, tel que prévu dans la convention d'objectifs et de gestion Etat-CNAF 2018-2022 et dans la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Elles favoriseraient l'accès d'un nombre plus important de familles à des places de crèches, facilitant le maintien et le retour à l'emploi des femmes, celles-ci étant souvent obligées de réduire voire d'interrompre leur activité professionnelle faute de solution d'accueil disponible

ou accessible. Elles contribueraient à mobiliser localement l'ensemble des modes d'accueil pour développer une offre d'accueil adaptée aux personnes engagées dans une démarche d'accès ou de retour à l'emploi, y compris au terme d'un congé parental. Elles favoriseraient enfin un accueil plus inclusif des enfants en situation de handicap ou atteints de maladies chroniques en clarifiant en particulier la question de la possibilité d'administrer des médicaments.

Les mesures retenues en matière de pilotage local de la politique de services aux familles seraient de nature à substituer à la commission départementale d'accueil du jeune enfant un comité départemental des services aux familles au périmètre plus large et plus à même de favoriser les bonnes articulations entre politiques publiques, à la gouvernance clarifiée autour du préfet et des principaux acteurs du territoire dans leur rôle de vice-présidents (conseil départemental, bloc communal et conseil d'administration de la CAF) plus à même de garantir la bonne participation de tous aux travaux d'élaboration et de suivi des Schémas départementaux des services aux familles.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

S'agissant d'une habilitation, aucune consultation n'est requise.

Il peut néanmoins être rappelé que de l'automne 2018 à l'automne 2019, le travail de concertation avec les acteurs du secteur engagé à la suite de la publication de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de la confiance ainsi que la consultation publique menée de mai à novembre 2019 autour du projet de réforme initial ont permis d'identifier les dispositions d'ordre législatif les plus nécessaires ainsi que de préparer les dispositions complémentaires d'ordre réglementaire, en particulier celles relatives aux établissements.

Par ailleurs, le projet d'ordonnance a pu tirer profit des rapports rendus au cours de l'année 2019, en particulier ceux de Mme Peyron sur l'avenir de la PMI invitant à expérimenter des transferts de missions des conseils départementaux vers d'autres autorités locales compétentes, en particulier les communes, communautés de communes et caisses d'allocations familiales, de Mesdames Rist et Barthet-Derrien sur Santé-Accueil-Education de 0 à 6 ans, de Mme Marinopoulos sur la santé culturelle, du Haut-Conseil à la Famille, l'Enfance et l'Âge sur la qualité d'accueil et de M. Villac sur les articulations entre modes d'accueil du jeune enfant et retour à l'emploi.

Le projet d'ordonnance nécessitera encore la consultation du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN), du conseil d'administration de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) ainsi que d'autres organismes selon les thématiques traitées, en particulier le conseil national de l'ordre des médecins et celui de l'ordre des pharmaciens.

Article 37 : Simplification des certificats médicaux de non contre-indication au sport pour les mineurs et pour les disciplines « sans contraintes particulières »

1. ETAT DES LIEUX

11. 1.1 CADRE GÉNÉRAL

Le certificat médical de non contre-indication au sport est délivré par le médecin à l'issue d'un examen médical pré-participatif à la pratique du sport. L'obtention initiale d'une licence auprès d'une fédération sportive est subordonnée à la présentation de ce certificat, daté de moins d'un an.

En 2016, la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé et ses textes d'application ont modifié les dispositions du code du sport¹⁹ relatives à l'obligation de présenter ces certificats. Pour le renouvellement de la licence sportive, cette obligation n'est plus annuelle mais doit être vérifiée seulement tous les 3 ans, sauf pour certaines disciplines qui présentent des contraintes particulières, pour lesquelles le délai est maintenu à un an. Ce délai de trois ans est applicable pour les licences « loisir » et de « compétition », ces dernières exigeant néanmoins de la part des licenciés le renseignement d'un auto-questionnaire de santé. La dispense de production annuelle d'un certificat médical intervient seulement si le licencié a répondu négativement à l'ensemble des questions du test.

Ces dispositions visaient à libérer du temps médical et à faciliter l'accès à la pratique sportive pour tous. Néanmoins, elles n'apparaissent pas suffisantes au regard des résultats attendus notamment en matière de libération du temps médical et de maîtrise des dépenses de ville puisque, bien que non pris en charge par la sécurité sociale, les examens pré-participatifs nécessaires à la délivrance des certificats sont, dans la majorité des cas, effectués au cours de consultations médicales financées par l'assurance maladie.

12. 1.2 ÉLÉMENTS DE DROIT COMPARÉ

Dans la plupart des pays comparables à la France, l'examen médical pré-participatif à la pratique sportive vise essentiellement au dépistage de cardiopathies susceptibles de provoquer une mort subite à l'effort. Ces pathologies sont essentiellement congénitales chez les jeunes adultes, et les causes acquises (athérome coronarien notamment) apparaissent après 35 ans.

¹⁹ Article 219 de la loi de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016, modifiant les articles L. 231-2 et s. du code du sport

Les modalités de ce dépistage sont très variables d'un pays à l'autre. Néanmoins, la France et l'Italie sont les seuls à autoriser la délivrance d'un certificat médical de non contre-indication par un médecin qui ne soit ni qualifié ni habilité en médecine sportive.

Par ailleurs, la délivrance d'un certificat de non contre-indication à la pratique sportive n'est pas exigée dans plusieurs pays comparables. Ainsi, les sociétés de médecine du sport d'Allemagne, d'Australie et du Canada recommandent l'utilisation d'auto-questionnaires par le sportif, puis une consultation médicale uniquement s'il répond positivement à l'une des questions.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

13. 2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Il est important de pouvoir soutenir le développement de la pratique sportive chez les enfants qui est un vecteur de développement musculaire et osseux et accroît la résistance à certaines pathologies. De plus, elle contribue à réduire le risque spécifique lié à l'augmentation de la sédentarité des enfants avec comme corollaire le surpoids et l'obésité.

Or, le cadre légal et réglementaire actuel, malgré les premières simplifications apportées, reste complexe et peut constituer un frein au développement de la pratique sportive. Par ailleurs, il apparaît également redondant, pour les mineurs, avec les dispositions de l'article L. 2132-2 du code de santé publique, modifié par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, qui a permis le redéploiement des vingt consultations obligatoires prévues dans le parcours de santé et de prévention des nourrissons et des enfants jusqu'à l'âge de 18 ans au lieu de 6 ans auparavant. Désormais, trois des vingt consultations obligatoires sont réalisées après l'âge de 6 ans : à 8-9 ans, 11-13 ans et 15-16 ans.

Ces consultations, prises en charge par l'assurance maladie, permettent de réaliser un bilan de santé global de l'enfant et offrent également, en cas de besoin, la possibilité pour le médecin de délivrer un certificat médical en vue d'obtenir une licence. Le professionnel de santé pourra donc à cette occasion vérifier de manière régulière l'aptitude d'un enfant à la pratique sportive, sans coût supplémentaire pour l'assurance maladie, ni pour les familles.

La présente mesure vise donc à poursuivre la simplification du cadre légal et réglementaire, et cible la tranche des 0-18 ans en proposant de supprimer complètement pour cette tranche d'âge l'obligation de production d'un certificat médical pour l'obtention d'une licence sportive, que celle-ci soit de loisir ou de compétition, sans pour autant remettre en cause l'importance d'une consultation médicale pour évaluer l'aptitude des enfants à la pratique sportive. Elle apparaît par ailleurs cohérente avec le fait que la pratique sportive en milieu scolaire ne nécessite déjà pas la production d'un certificat médical.

14. 2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Au travers d'une simplification du cadre légal et réglementaire applicable dans ce domaine pour les mineurs, cette mesure vise tout d'abord à faciliter l'accès à la pratique sportive.

En outre, au vu de la complexité actuelle du système et du nombre important d'enfants licenciés²⁰, la simplification des exigences relatives à l'obtention ou au renouvellement de la licence sportive pour les disciplines sans contraintes particulières constitue également une opportunité majeure pour libérer du temps médical.

3. DISPOSITIF RETENU

La mesure entend faciliter l'accès à la pratique sportive des enfants en remplaçant le certificat médical de non-contre-indication par une déclaration parentale, sauf pour les disciplines sportives à contraintes particulières pour lesquelles le cadre actuel restera inchangé.

La mise en place des consultations obligatoires prévues dans le parcours de santé et de prévention des enfants jusqu'à l'âge de 18 ans permet un suivi périodique et adapté à l'âge de l'enfant tout en s'inscrivant au sein d'un bilan de santé plus global. La conduite de ces consultations obligatoires de manière régulière, au cours desquelles le médecin devra s'assurer de la contre-indication à la pratique sportive en loisir et, le cas échéant, en compétition, permet de s'exonérer de la production systématique d'un certificat de non contre-indication fourni à l'issue de consultations plus sommaires.

Il est donc proposé de fixer un âge seuil de 18 ans en deçà duquel l'obtention d'une licence sportive ne nécessite pas de certificat médical de contre-indication, l'aptitude physique d'un enfant étant uniquement évaluée au cours des consultations obligatoires prises en charge par l'assurance maladie qui s'échelonnent de manière régulière de 0 à 16 ans dans le cadre du parcours de santé et de prévention.

Le renseignement d'un auto-questionnaire par le sportif et son représentant légal sera en revanche exigé annuellement, comme c'est le cas actuellement pour les renouvellements de licences. Le contenu de l'auto-questionnaire sera revu afin de l'adapter aux problématiques de santé les plus fréquentes chez les mineurs. La licence ne sera accordée que si le sportif a répondu « non » à l'ensemble des questions (tandis qu'une réponse positive à l'une des questions lui imposera de produire un certificat médical). Une question complémentaire sera également ajoutée afin de vérifier que l'enfant a bien réalisé la dernière consultation obligatoire prévue pour sa tranche d'âge avec la même antériorité que ce qui est exigé aujourd'hui s'agissant de la production des certificats médicaux.

²⁰ Selon des données datant de 2017, environ 5,6M de mineurs (0-18 ans) sont licenciés dans des fédérations de sport.

Afin d'accompagner cette réforme, des actions de communication seront menées à destination des médecins et des acteurs du monde du sport. Les renseignements figurant à ce sujet sur les différents sites d'information seront également mis à jour.

Les dispositions réglementaires encadrant le contenu des consultations obligatoires seront également adaptées afin de prévoir que le médecin s'assure à cette occasion de l'absence de contre-indication à la pratique sportive de loisirs et de compétition (articles R. 2132-1 et R. 2132-2 du code de la santé publique).

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

15. 4.1 IMPACTS JURIDIQUES

La mesure modifie les articles L. 231-2 et L. 231-2-1 du code du sport.

Cette mesure nécessitera de modifier, pour les mettre en cohérence, les articles réglementaires correspondants du code du sport et du code de la santé publique, à savoir les articles R. 2132-1 et R. 2132-2 du code de la santé publique.

16. 4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Bien que non pris en charge par la sécurité sociale, les examens pré-participatifs nécessaires à la délivrance des certificats sont, dans la majorité des cas, effectués au cours de consultations médicales qui sont, elles, remboursées par l'assurance maladie.

L'introduction d'un seuil d'âge de 18 ans en deçà duquel la production d'un certificat de non contre-indication délivré par le médecin n'est plus obligatoire, aura donc un impact sur les dépenses d'assurance maladie dans le domaine des soins de ville. Si l'on considère que plus de 6 millions d'enfants sont licenciés dans des clubs et/ou fédérations sportives et en fonction des hypothèses retenues sur le nombre d'examens pour délivrance d'un certificat donnant actuellement lieu au remboursement d'une consultation « C » par l'assurance maladie, les économies qui pourraient potentiellement découler de cette mesure sont de l'ordre de 30M€ par an.

17. 4.3 IMPACTS SOCIAUX

Les exigences actuelles en matière d'obtention de certificats médicaux de non contre-indication à la pratique sportive participent à la consommation de soins de ville, parfois de manière concentrée sur une période donnée (rentrée scolaire). Une simplification des règles pourrait libérer du temps médical en ville.

Il s'agit également de faciliter l'accès à la pratique sportive.

Une simplification de la législation permettra en outre une meilleure lisibilité du dispositif pour les sportifs, leur famille et les professionnels de santé.

Enfin, cette mesure doit permettre d'accroître l'activité sportive chez les mineurs.

18. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

19. 5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Les présentes dispositions législatives ont été initialement intégrées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020. Elles ont donc fait l'objet des consultations prévues dans ce cadre. Elles ont en particulier été examinées par les conseils de la CNAM et de l'UNOCAM, les conseils d'administration de l'ACOSS, de la CNAF et de la CNAV, le conseil central d'administration de la MSA, la commission AT-MP du régime général et le conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants.

Le conseil de l'UNOCAM et le conseil d'administration de la CNSA avaient parallèlement été informés du projet de loi.

20. 5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps et l'espace

La disposition envisagée entre en vigueur à une date fixée par arrêté et au plus tard le 31 août 2020.

Les dispositions proposées s'appliquent sur le territoire métropolitain, ainsi qu'en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités soumises au principe de l'identité législative.

Ces dispositions ne s'appliquent pas en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, ainsi qu'aux Terres australes et antarctiques françaises qui sont régies par le principe de la spécialité législative

5.2.2 Textes d'application

La présente mesure nécessite des décrets d'application définissant les conditions de complétion du questionnaire de santé et un arrêté fixant le contenu du questionnaire de santé.

Article 38 : simplifier les modalités de délivrance des documents provisoires aux étrangers

1. ETAT DES LIEUX

Un récépissé est un document provisoire remis par les services préfectoraux à l'utilisateur qui dépose une demande de titre de séjour ou en sollicite le renouvellement.

Les obligations à la charge de l'utilisateur, qui peut déposer sa demande jusqu'à la veille de l'expiration de son titre (« dans les deux mois précédant » cette date) et les contraintes inhérentes à la fabrication et l'envoi du titre (un mois) n'offrent actuellement aucune garantie de pouvoir délivrer un titre sans avoir recours à un récépissé, même pour la plus performante des préfectures en termes de délais. Dans ce contexte, la délivrance de récépissés a pris un caractère systématique.

Le nombre de récépissés délivrés est allé croissant. En 2018, il atteint 1,12 million de récépissés pour délivrer 785 000 titres, soit 1,42 récépissés en moyenne par titre. Les disparités dans le réseau sont importantes et corrélées avec les délais de traitement des demandes. La délivrance de récépissés génère des déplacements importants des usagers en préfecture.

Afin d'améliorer l'accueil du public en préfecture et de moderniser l'instruction des demandes de titres de séjour, le Gouvernement a fait figurer, parmi les 20 décisions pour améliorer la politique d'immigration, d'intégration et d'asile, le déploiement progressif entre le printemps 2020 et fin 2022 d'un nouveau service de dépôt en ligne et d'instruction des demandes de titres de séjour.

Lorsque ce service de dépôt en ligne sera mis en service, il ne sera plus délivré de récépissés. Les documents provisoires délivrés aux usagers, attestations de dépôt de demande ou de prolongation de l'instruction d'une demande, seront générés en ligne.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Les dispositions sur les récépissés entretiennent une confusion entre les titres de séjour et ces documents qui autorisent la présence sur le territoire durant l'examen de sa demande.

Les documents provisoires qui seront délivrés aux usagers une fois le service de dépôt en ligne opérationnel ne seront plus dénommés « récépissés ». Pour lever toute ambiguïté, il est donc utile de supprimer toute référence à la notion de « récépissé » dans la loi et de renvoyer au niveau réglementaire la remise à plat du régime des documents provisoires et les conditions dans lesquelles ils seront délivrés aux usagers.

Les objectifs de la disposition envisagée sont doubles :

- Moderniser la relation à l'utilisateur en lui offrant une voie d'accès plus simple et plus rapide pour effectuer sa demande et limiter ses déplacements en préfecture ;
- Permettre la délivrance en ligne de documents provisoires.

3. DISPOSITIF RETENU

Sera déployé un nouveau service de dépôt en ligne et d'instruction des 725 000 demandes de titres de séjour instruites chaque année. La dématérialisation va offrir aux étrangers une voie d'accès plus simple et plus rapide pour effectuer leur demande et limiter leurs déplacements en préfecture.

Le déploiement se fera progressivement, du printemps 2020 à fin 2022, pour couvrir par paliers successifs les différents types de demandes de titres de séjour.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

21. 4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Plusieurs dispositions du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile sont modifiées : les articles L. 311-4, L. 311-5, L. 311-5-1, L. 311-5-2, L. 312-2, L. 511-1 et L. 765-1.

22. 4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La mise en place d'un téléservice pour le dépôt et l'instruction des demandes de titres de séjour favorisera la réduction des délais : les délais d'accès au guichet disparaîtront et les délais d'instruction seront réduits, avec des modalités d'échanges avec l'utilisateur plus rapides et plus simples.

La mise en place de ces téléprocédures est une occasion de revoir la politique publique du séjour en prenant le point de vue de l'utilisateur. Il s'agit de réduire les désagréments, à la fois en termes de temps d'attente pour l'accès au guichet et en limitant les convocations multiples (pièces manquantes ou renouvellement de récépissés). Or, c'est le récépissé qui rend l'extension des délais d'instruction possible. La suppression du récépissé est donc un marqueur fort de modernisation et de transformation en profondeur de la procédure et devrait à terme permettre une amélioration de l'efficacité des services.

23. 4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

L'accès facilité aux démarches en ligne en lieu et place d'une prise de rendez-vous en préfecture permettra aux services de concentrer leur action sur l'instruction des demandes. Les outils mis à disposition des équipes permettront par ailleurs de moderniser les conditions de cette instruction.

24. 4.4 IMPACTS SOCIAUX

Une attention particulière sera portée aux usagers éloignés des outils numériques, avec le maintien d'une capacité d'accueil en préfecture destinée à les aider à réaliser leur demande en ligne.

Les enjeux pour l'utilisateur de cette dématérialisation sont importants. En effet, elle permettra de moderniser la relation à l'utilisateur en lui offrant une voie d'accès plus simple et plus rapide pour effectuer sa demande, et l'informer de l'avancée de son instruction en limitant ses déplacements en préfecture à un seul pour la remise de son titre de séjour. Ainsi, la suppression des files d'attente et des difficultés d'accès aux rendez-vous proposés en ligne permettra d'améliorer significativement les conditions d'accueil.

25. 4.5 IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

La réduction de la production de documents provisoires et la possibilité de disposer de documents dématérialisés réduira la production de document papier.

5. MODALITÉS D'APPLICATION

26. 5.1 APPLICATION DANS LE TEMPS ET L'ESPACE

La disposition envisagée entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au Journal officiel.

Elle s'applique sur le territoire métropolitain, ainsi qu'en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités soumises au principe de l'identité législative.

Elle ne s'applique pas en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, ainsi qu'aux Terres australes et antarctiques françaises qui sont régies par le principe de la spécialité législative.

27. 5.2 TEXTES D'APPLICATION

Un décret en Conseil d'Etat est prévu. Il créera notamment une sous-section dans le CESEDA dédiée aux documents délivrés pendant l'examen d'une demande présentée au moyen du téléservice qui comportera deux nouveaux articles.

Le nouvel article R. 311-3-4 permettra la délivrance d'une attestation dématérialisée de dépôt d'une demande. Ce document ne justifiera pas de la régularité du séjour de son titulaire à l'issue du dépôt de la demande de titre de séjour. En revanche, l'attestation de décision favorable, qui sera délivrée après décision du préfet, permettra au demandeur de justifier de la régularité de son séjour dans l'attente de la remise du titre.

Le nouvel article R. 311-3-5 imposera au préfet, si l'instruction de la demande déposée dans les délais définis à l'article R. 311-2 modifié se poursuit au-delà de la durée de validité du titre, de délivrer une attestation de prolongation de l'instruction permettant à l'utilisateur de justifier de la régularité de son séjour pendant la durée qu'elle précise. Elle sera renouvelée si nécessaire. Cette attestation a vocation à être délivrée dans un nombre limité de situations qui nécessitent un examen prolongé de la demande, tout en garantissant le droit au séjour de l'utilisateur. Elle permettra à son titulaire d'exercer une activité professionnelle dans le cadre de la réglementation en vigueur.

ARTICLE 39 : MODALITÉS D'ATTRIBUTION DES PLACES D'EXAMEN DU PERMIS DE CONDUIRE

1. ETAT DES LIEUX

L'examen pratique du permis de conduire, dont le contenu (notamment sa durée) est fixé précisément par la directive européenne 2006/126 du 20 décembre 2006, est gratuit en France depuis 19821. Ces examens mobilisent 1 350 inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière (IPCSR), fonctionnaires de catégorie B du ministère de l'intérieur. Compte tenu de la limitation du nombre de fonctionnaires, et pour garantir que ces derniers sont employés à bon escient, il a été nécessaire de mettre en place, il y a une quarantaine d'année, une méthode ayant pour objet d'amener les écoles de conduite à présenter des élèves suffisamment préparés pour qu'ils aient une chance raisonnable de réussir l'examen dès leur première présentation, et garantir l'égal accès des écoles de conduite et des candidats aux places d'examen dans un délai raisonnable. Plusieurs méthodes se sont succédé, définies par des arrêtés afin de permettre la prise en compte de ces objectifs et tenir compte de l'évolution socioéconomique du secteur de l'éducation routière.

Les fondements de la méthode nationale d'attribution des places (MNA), telle qu'elle existe actuellement, ont été posés en 2006 en permettant la prise en compte de l'activité de l'école de conduite sur les douze derniers mois et pour les écoles nouvellement créées, l'attribution de 4 places pendant deux mois. Le principe était pour la première fois de mesurer la qualité de la formation par le taux de réussite (seul indicateur disponible et objectif) et d'inciter les écoles de conduite à améliorer leur formation pour obtenir davantage de places d'examen.

L'article L 213-4-1 du code de la route, introduit par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, pose les principes de la répartition des places à l'examen du permis de conduire : objectivité, transparence, non-discrimination, respect de la concurrence et possibilité d'accès à l'épreuve pratique pour les candidats libres. Enfin, le législateur a renvoyé, dans l'article L.213-4-1 du code de la route à un arrêté la définition de la méthode nationale d'attribution des places d'examen. Il s'agit de l'arrêté du 22 octobre 2014 fixant la méthode nationale d'attribution des places d'examen du permis de conduire (MNA).

La dernière évolution de la méthode, intervenue par arrêté du 21 juillet 2016²², prend en compte le nombre de formateurs dans chaque école de conduite. Cet arrêté fixe également de nouveaux critères d'attribution de places pour les établissements qui se créent afin de prendre

²² arrêté du 21 juillet 2016 modifiant l'arrêté du 22 octobre 2014 fixant la méthode nationale d'attribution des places d'examen du permis de conduire

en compte leur activité réelle. Par ailleurs, il précise les dispositions de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques : les places d'examen sont accordées aux candidats libres se présentant pour la première fois dans un délai qui ne saurait être supérieur à deux mois, et dans un délai d'attente moyen constaté entre la première et la deuxième présentation dans le département pour ceux ayant échoué une première fois.

Par ailleurs, de nouveaux acteurs économiques sont apparus. La loi n° 2015-990 du 06 août 2015 susmentionnée a autorisé les écoles de conduite en ligne à conclure des contrats en ligne et permet que l'évaluation initiale soit réalisée dans le véhicule et non dans le local des écoles de conduite. Des écoles de conduite en ligne proposent désormais des cours de conduite en ligne pour l'épreuve théorique générale ou des cours de conduite assurés, le plus souvent, par des formateurs non-salariés de l'école de conduite en ligne.

L'attribution des places d'examen au permis de conduire requiert donc, dans sa mise en œuvre, une souplesse et la possibilité d'adapter très rapidement les règles. Par ailleurs, le mécanisme de la méthode nationale d'attribution des places est appelé prochainement à évoluer pour prendre en compte les mutations du secteur économique.

Dans son rapport « vers un permis de conduire plus accessible et une éducation routière renforcée », remis le 12 février 2019, madame Françoise Dumas, députée du Gard, préconisait la désintermédiation des places de l'examen pratique (proposition 19). La modernisation de l'épreuve du permis de conduire constitue une des mesures de la réforme du permis de conduire annoncée par le gouvernement. Une plateforme permettra aux candidats, soit par le biais de leur école de conduite, soit par eux-mêmes, de réserver une place d'examen via internet.

Ce nouveau système de gestion des places d'examen pratique doit offrir une meilleure répartition de ces places en rapprochant l'offre et la demande : le candidat pourra effectuer une demande dans n'importe quel département.

2. NECESSITE DE LEGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Comme évoqué précédemment, l'article L 213-4-1 du code de la route, introduit lors des débats relatifs à la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques pose les principes concernant la répartition des places à l'examen du permis de conduire (objectivité, transparence, non-discrimination, respect de la concurrence). Le dernier alinéa de cet article renvoie, quant à lui, à des dispositions réglementaires la définition de la méthode nationale d'attribution des places d'examen et des pièces nécessaires à l'inscription au permis de conduire.

Par ailleurs, l'article L 211-1-A du code de la route (également introduit par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015) qualifie de service universel l'accès aux épreuves théoriques et pratiques du permis de conduire. L'accès à une place dans un délai raisonnable est donc garanti par la

loi et ce, que le candidat soit présenté par une école de conduite ou se présente en candidat libre, ou encore après un premier échec à l'examen. Cet article précise que le candidat "*se voit proposer une place d'examen*" dans la logique de la méthode nationale d'attribution prévue à l'article L. 213-4-1 du même code. Il revient donc à l'Etat d'organiser la répartition des places, de manière à garantir le service universel que constitue l'accès aux épreuves du permis de conduire mais il apparaît que renvoyer dans la loi à un arrêté du ministre chargé de la sécurité routière pour définir les modalités d'attribution des places à l'examen du permis de conduire n'est pas de niveau législatif.

3. DISPOSITIF RETENU

L'article L.213-4-1 du code de la route est abrogé.

Ainsi, il appartient au pouvoir réglementaire, dans le respect des principes d'objectivité, de transparence, de non-discrimination et de la concurrence, de définir les principes et modalités d'attribution des places d'examen. Les dispositions relatives à l'attribution des places d'examen doivent être ajustées avec souplesse au regard des évolutions socio-économiques qui touchent ce secteur.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article L 213-4-1 du code de la route est abrogé.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Il peut être indiqué que le modèle socio-économique du secteur de l'apprentissage de la conduite évolue très rapidement. Ainsi le nombre de candidats libres, c'est-à-dire de candidats se présentant à l'examen du permis de conduire sans être inscrits dans une école de conduite, est en augmentation constante : la part des candidats libres a progressé de 0,26% en 2016 à 1,5% en 2018.

Les impacts économiques seront éclairés par l'expérimentation prévue par le VIII de l'article 98 de la loi n°2019-1428 d'orientation des mobilités.

5. CONSULTATIONS MENES ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATIONS

Le groupe interministériel permanent de la Sécurité Routière (GIPSR) a été consulté le 24 janvier 2020 et a émis un avis favorable.

5.2 APPLICATION DANS LE TEMPS ET L'ESPACE

Cette mesure entre en vigueur à la date de fin de l'expérimentation prévue à l'article 98 de la loi n°2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation sur les mobilités qui doit débiter au 1^{er} mars 2020 pour une durée de huit mois, renouvelable trois mois et au plus tard au 1^{er} février 2021.

Elle s'applique en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer.

ARTICLE 40 : CRÉER UNE BASE DE DONNÉES UNIQUE, PUBLIQUE, OPPOSABLE ET EXHAUSTIVE, RELATIVE À LA PRISE EN CHARGE DES PRODUITS DE SANTÉ

1. ÉTAT DES LIEUX

L'accès aux informations relatives à la prise en charge des produits de santé est aujourd'hui complexe : certaines informations sont disponibles au *Journal officiel de la République française*, avec des délais de publication parfois allongés, d'autres sont disponibles sur le site Internet du ministère des solidarités et de la santé, certaines enfin sont disponibles sur le site de l'assurance maladie. Cette multiplicité des sources ne favorise pas la diffusion large des règles de prescription et de prise en charge des produits, ni leur respect.

Il convient donc de poursuivre la dynamique de réforme des systèmes d'information relative aux produits de santé actuellement engagée, afin de rendre le système de publication des données de prise en charge plus efficace (en réduisant les délais de publication) et plus lisible pour l'ensemble des parties prenantes (en rassemblant l'information).

Depuis un an, les services du ministère des solidarités et de la santé, le Comité économique des produits de santé (CEPS) et la caisse nationale d'assurance maladie travaillent en effet à mettre en place un système de gestion commun et unique pour la prise en charge des produits de santé. Ce nouveau système d'information doit prendre en compte l'ensemble de la vie d'un produit : de la demande de prise en charge formulée par un industriel (qui pourra à l'avenir être entièrement dématérialisée), au suivi des séances de négociation entre le Comité économique et les industriels, à la décision de prise en charge, la fixation des conditions associées et aux prix. Cet outil a vocation à remplacer plusieurs systèmes d'information qui ne sont aujourd'hui que pas ou très peu interfacés, obligeant à de nombreuses ressaisies : dans le système de gestion des médicaments du CEPS, la base de remboursement de l'assurance maladie, l'application informatique permettant partiellement de suivre, au sein du ministère, l'avancée de la signature des arrêtés de prise en charge (ce circuit nécessite toutefois encore plusieurs étapes d'impression sur papier) et l'application informatique interministérielle pour la publication officielle des arrêtés et avis au JO. Parallèlement, certaines informations sont publiées sous forme de tableau Excel sur le site du ministère, ce qui peut augmenter le risque d'erreur.

Un outil unique permettra donc de supprimer de nombreuses étapes de ressaisies entre les logiciels existant, d'introduire une validation électronique des décisions de prise en charge ce qui permettra de sécuriser le système de validation des décisions de remboursement prises et de gérer plus dynamiquement la prise en charge.

Dans cette perspective, un Bulletin officiel des produits de santé (BOPS) sera créé et pourra être automatiquement alimenté des informations contenues dans l'outil unique de gestion, sans qu'il soit nécessaire de prévoir une étape « papier » de signature d'arrêté, ou de devoir changer d'interface.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

3. 2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Une modification législative est nécessaire car l'article L. 162-17-3 du code de la sécurité sociale prévoit que « *Les prix de vente au public des médicaments, les tarifs et, le cas échéant, les prix des produits et prestations fixés par le comité sont publiés au Journal officiel de la République française* ». Cette référence doit être remplacée si l'on souhaite éviter de devoir conserver, en parallèle de l'outil unique de gestion et du BOPS, le circuit « classique » de publication.

Par ailleurs, le BOPS, qui se substituera au Journal officiel, devra contenir des décisions des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale relatives à la prise en charge des produits de santé par l'assurance maladie (décisions de prises en charge et des modalités associées, de prix...). Pour être certain de l'effet de cette publication au BOPS en termes d'opposabilité de ces décisions et de déclenchement des délais contentieux, il est nécessaire de prévoir, par la loi, l'obligation de publication au BOPS (la publication d'une décision administrative dans un recueil autre que le JORF faisant courir le délai du recours contentieux à l'égard de tous les tiers si l'obligation de publier cette décision dans ce recueil résulte d'un texte législatif ou réglementaire lui-même publié au JORF²³

Or la mesure envisagée figurait dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 adopté par l'Assemblée nationale en lecture définitive le 3 décembre 2019 mais le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2019-795 DC du 20 décembre 2019, l'a censurée comme n'ayant pas sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale, sans préjuger, bien sûr, de sa conformité aux autres exigences constitutionnelles.

4. 2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'un des engagements principaux du dernier Comité stratégique des industries de santé (CSIS sous la présidence du Premier ministre en juillet 2018,) concernait la réduction des délais de prise en charge des produits de santé, et en particulier la réduction des délais administratifs de prise en charge.

Cette mesure s'inscrit en outre dans la volonté de numérisation et de plus grande accessibilité des décisions administratives souhaitée par le Gouvernement.

²³ cf. CE, Section, 27 juillet 2005, Millon, n° 259004, p. 336.

5. DISPOSITIF RETENU

La mesure introduit le principe d'une base de données accessible de manière dématérialisée, le bulletin officiel des produits de santé (BOPS), regroupant l'ensemble des décisions de prise en charge applicables aux produits de santé, ainsi que les informations relatives à cette prise en charge (taux de prise en charge, prix, indications thérapeutiques concernées...). Cette base se substituerait aux diverses publications au *Journal officiel* ou sur les sites du ministère des solidarités et de la santé ou de l'assurance maladie, afin de permettre une cohérence d'ensemble.

Le BOPS, avec l'outil de gestion unique du ministère, permettra également une réduction importante des délais administratifs liés à la prise en charge des produits de santé : les décisions de prise en charge pourront être préparées et « pré-validées » en amont dans l'outil, il sera possible de disposer d'un circuit de signature parallèle et dématérialisé, il n'y aura plus de changement à opérer manuellement entre les outils. En 2018, le délai moyen de publication du prix d'un médicament après accord entre le CEPS et le laboratoire était de 52 jours. La mise en place de ce circuit intégré, en permettant d'accélérer le circuit des signatures, sera un atout considérable pour la réduction de ce délai, très attendu par les industriels.

Le site sera développé et maintenu par la caisse nationale d'assurance maladie, sous la responsabilité du ministre chargé de la sécurité sociale.

6. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

7. 4.1 IMPACTS JURIDIQUES

La mesure modifie les articles L. 162-17-3 et L. 162-17-3-1 du code de la sécurité sociale.

Cette mesure nécessitera de modifier, pour les mettre en cohérence, les articles réglementaires du code de la sécurité sociale qui font référence à la publication au « *Journal officiel de la République française* ».

8. 4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1 Impacts budgétaires

La mise en œuvre de la mesure sera réalisée dans le cadre des ressources existantes.

Le développement du bulletin officiel des produits de santé sera assuré à l'aide des crédits de l'assurance maladie, pour un coût estimé à 1 M€. Il devrait par ailleurs avoir un impact sur les dépenses d'assurance maladie en raccourcissant les délais de publication au *Journal officiel* (un impact positif à cause des dépenses plus précoces du fait de l'arrivée anticipée du

remboursement, ainsi qu'un impact négatif du fait des entrées en vigueur plus rapides des décisions de baisses de prix et d'encadrement des prises en charge), estimé à 10 M€.

4.2.2 Impacts sur les entreprises

La création du bulletin officiel des produits de santé permettra également une meilleure information des entreprises de produits de santé (laboratoires pharmaceutiques, fabricants...) grâce à une centralisation et une meilleure accessibilité des données.

9. 4.3 IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le développement du bulletin officiel des produits de santé nécessitera une période initiale de conception/déploiement mais sera à terme bénéfique pour les métiers des agents concernés (agents d'administration centrale/CNAM/CEPS), à savoir : une meilleure lisibilité du droit, un allègement de la charge de travail ainsi que des circuits de validation/publication....

10. 4.4 IMPACTS SOCIAUX

La création du bulletin officiel des produits de santé permettra également une meilleure information des acteurs (assurés sociaux, établissements de santé, professionnels de santé, entreprises de produits de santé...) grâce à une centralisation et une meilleure accessibilité des données.

11. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

12. 5.1 CONSULTATIONS MENÉES

Les conseils de la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) et de l'Union nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire (UNOCAM), les conseils d'administration de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), le conseil central d'administration de la *Mutualité sociale agricole* (MSA), la commission AT-MP du régime général et le conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants avaient été saisis pour avis de l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, dans lequel figuraient les dispositions reprises dans le présent article, en application des dispositions prévoyant une saisine pour de tels projets.

Le conseil de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) et le conseil d'administration de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) avaient parallèlement été informés de la présente mesure.

13. 5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La présente mesure entrera en vigueur à une date fixée par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale, et au plus tard le 1er mars 2022.

5.2.2 Application dans l'espace

Le texte a vocation à s'appliquer sur l'ensemble du territoire métropolitain.

Son application en outre-mer est la suivante :

Départements d'Outre-mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Mesure directement applicable
Mayotte	Mesure non applicable
Collectivités d'Outre-mer	
Saint-Martin et Saint-Barthélemy	Mesure directement applicable
Saint-Pierre-et-Miquelon	Mesure non applicable
Autres (Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Wallis-et-Futuna, TAAF)	Mesure non applicable

Textes d'application

La présente mesure nécessite un arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale fixant la date d'entrée en vigueur des présentes dispositions sans dépasser le 1^{er} mars 2022. Le cas échéant, un décret d'application pourra permettre la mise en cohérence des dispositions réglementaires du code de la sécurité sociale.

Article 41 : Habilitation du Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relatives au régime juridique et aux conditions d'emploi des encadrants du service national universel

1. ETAT DES LIEUX

Le rapport du Président du Sénat « *La nation française, un héritage en partage* », remis le 15 avril 2015 au Président de la République, avait mis en perspective les points de vulnérabilité de la cohésion nationale qui fragilisent et remettent en cause le sentiment d'appartenance à la République.

Ces valeurs qui ont longtemps été perçues comme des leviers de progrès social et politique, doivent aujourd'hui être réaffirmées au service d'un projet collectif partagé par tous. A la suite des événements dramatiques que la France a connus, les citoyens l'ont montré, la République doit s'incarner autour de moments collectifs. Ils ont fait état de leur envie profonde d'être utiles et de servir le bien commun. Par ailleurs, toutes les études sur le fait bénévole et les volontariats démontrent que l'engagement au service de l'intérêt général renforce le sentiment d'utilité des personnes engagées et contribue à conforter l'estime de soi.

Dans ce cadre, le renforcement de la cohésion nationale qui doit s'appuyer sur l'expérience de la mixité sociale et territoriale comme sur la valorisation des territoires, le développement d'une culture de l'engagement ainsi que l'accompagnement de l'insertion sociale et professionnelle peuvent être rassemblés dans un même cadre nouveau, le service national universel (SNU).

Le SNU en tant que projet d'émancipation de la jeunesse, complémentaire de l'instruction obligatoire, remplacera, au terme de son extension à l'ensemble d'une classe d'âge, la Journée Défense et Citoyenneté prévue par l'article L. 111-2 du code du service national.

Pour ce faire, le SNU se déclinera en quatre temps successifs :

1. Une phase d'information préalable et un temps de préparation, visant à informer les familles et à préparer l'appel des mineurs. Cette phase, principalement mise en œuvre au sein des établissements publics locaux d'enseignement, collèges et lycées, va s'inscrire dans le cadre du parcours citoyen de l'élève et, en particulier, de l'enseignement moral et civique dispensé dès l'école élémentaire. Elle va se traduire notamment par l'organisation d'une journée d'information en classe de 3^e ainsi que par la mise en ligne d'un site internet (snu.gouv.fr) renvoyant sur un formulaire d'inscription en ligne ;

2. Un séjour de cohésion de deux semaines, obligatoire à terme, visant à transmettre un socle républicain fondé sur la vie collective, la responsabilité et l'esprit de défense. Ce séjour est réalisé en hébergement collectif l'année qui suit la classe de troisième. Au cours de ce

séjour, les jeunes gens bénéficient de bilans individuels (illettrisme, compétences notamment numériques) ;

3. Une mission d'intérêt général, obligatoire à terme, visant à développer une culture de l'engagement et à favoriser l'insertion sociétale de la jeunesse fondée sur des modalités de réalisation variées, tout au long de l'année ou deux semaines consécutives, ces missions placent les jeunes gens en situation de rendre un service à la Nation. Au cours de cette mission d'intérêt général, ils sont également accompagnés dans la construction de leur projet personnel et professionnel ;

4. La possibilité d'un engagement volontaire d'au moins 3 mois, visant à permettre à ceux qui le souhaitent de s'engager de façon plus pérenne et personnelle pour le collectif. Cet engagement s'articule principalement autour des formes de volontariat existantes. A ce titre, le service civique, qui fête cette année ses 10 ans d'existence, apportent aux jeunes un accompagnement dans la construction de leur projet d'avenir. Le SNU doit ainsi répondre aux préoccupations des familles dans le contexte de la rénovation du baccalauréat, des voies général et professionnelle ainsi que de l'accès aux études supérieures. En particulier, sa mise en œuvre sera articulée avec le renforcement des parcours d'accompagnement vers l'emploi et la montée en puissance de la garantie jeunes ; ainsi que l'entrée en vigueur, dès septembre 2020, de l'obligation de formation jusqu'à 18 ans. Par ailleurs, les réserves opérationnelles des Armées et de la gendarmerie nationale, sapeurs-pompiers volontaires ou encore le volontariat européen, appelé corps européen de solidarité (CES), sont d'autres possibilités toutes aussi importantes que les jeunes pourront choisir pour se diriger vers des activités spécifiques ou entrer dans un parcours de mobilité internationale.

2. OBJECTIFS POURSUIVIS, NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET DISPOSITIF RETENU

L'article vise à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires au déploiement à l'ensemble du territoire national à compter de juin 2020, à titre volontaire, d'une nouvelle modalité de réalisation du service national universel (SNU).

Les dispositions législatives qui seront adaptées, viseront le recrutement des encadrants qualifiés pour le séjour de cohésion lors de son déploiement à grande échelle.

Elles viendront compléter des dispositions réglementaires, préparées parallèlement pour assurer une montée en charge du dispositif dès cette année afin de permettre l'organisation et la mise en œuvre de ce dispositif. Ces dispositions concerneront notamment les conditions d'accueil des volontaires et la mission d'intérêt général.

Parallèlement, des dispositions réglementaires permettront aussi l'application par l'Etat du régime spécifique du personnel pédagogique occasionnel des accueils collectifs de mineurs

relevant du droit privé, qui régit par les articles L.432-1 du code de l'action sociale et des familles.

L'engagement d'encadrants qualifiés pour le séjour de cohésion va reposer sur différents dispositifs compte tenu des qualifications recherchées. En effet, le séjour de cohésion constituant le premier temps du SNU à l'extérieur du domicile parental, l'Etat doit assurer un haut niveau de qualité de l'encadrement des jeunes par des adultes, comme l'a démontré le rapport du 26 avril 2018 relatif à la création d'un SNU établi par le général de division Daniel Menaouine.

Ainsi, pour l'année 2020 qui devrait permettre d'accueillir autour de 25 000 jeunes, il est impératif de prévoir plus de 4 000 encadrants répartis sur les missions suivantes :

- Directeur de centre ;
- Adjoint ;
- Chef de compagnie ;
- Cadre spécialisé ;
- Tuteur.

Eu égard aux diverses compétences recherchées, le SNU, qui est avant tout un projet interministériel, fera appel à des agents publics civils et militaires qui ont des statuts différents.

Ainsi, s'agissant des militaires, pourront être engagés des militaires qui ont bénéficié d'un départ anticipé déterminé comme prévu par la loi n°2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire. Il s'agit des militaires de carrière en position d'activité se trouvant à plus de trois ans de la limite d'âge de son grade et pouvant bénéficier d'une solde de réserve en application de l'article L. 51 du code des pensions civiles et militaires de retraite ou d'une pension de retraite liquidée dans les conditions fixées aux articles L. 24 et L. 25 du même code. Il s'agit aussi de militaires engagés en position d'activité rayé des contrôles avant quinze ans de services. Par dérogation à la loi précitée, l'ordonnance prévoira que ces personnels ne perdent pas le bénéfice du pécule versé s'ils sont recrutés sur une des missions susvisées dans un corps ou un cadre d'emplois de la fonction publique d'Etat ou recrutés par contrat en application des lois n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat.

Concernant les agents civils de l'Etat, et notamment ceux relevant des corps enseignants du ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur, un congé spécial sera créé permettant à ces agents de participer aux missions susvisées pendant de courtes périodes contre une rémunération spécifique.

Par ailleurs, il s'avère nécessaire de créer un nouveau congé régi par le code du travail au chapitre II « Autres congés » du Titre IV « Congés payés et autres congés » du code du travail (art. L3142-36 et suivants) car il existe déjà des congés pour des engagements associatif, politique et militant et des congés pour les réserves opérationnelles, de sécurité ou sanitaire et le service national mais les mesures ne peuvent être appliquées à droit constant pour l'encadrement du SNU.

En cas de besoin, l'Etat fera appel de manière complémentaire à du personnel pédagogique occasionnel relevant du droit privé régi par les articles L.432-1 du code de l'action sociale et des familles. Cette dernière possibilité sera ouverte par voie réglementaire.

Le régime juridique et les conditions d'emploi des encadrants du service national universel qui doit être déployé dès juin 2020 n'étant donc pas encore précisés, il est nécessaire d'habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes les mesures pour le déploiement du SNU à l'ensemble du territoire national.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation. Il peut néanmoins être évoqué les impacts suivants :

14. 3.1 IMPACTS FINANCIERS

Le coût d'un tel dispositif devrait être relativement élevé compte tenu du niveau de qualification et des compétences recherchées.

Au regard du cadre de gestion d'un cadre A contractuel positionné en milieu de grille de manière à pouvoir tenir compte des différentes missions de l'encadrement plus ou moins recherchées, le coût journalier d'un agent public peut être estimé à environ $503 \times 4,686 \text{ €} / 30 \text{ jours} = 78,57 \text{ €}$.

Le temps de travail effectif de ces personnels est estimé à 25 jours comprenant des jours de préparation, des journées de formation, de fermeture du séjour et retour d'expérience ainsi que les 12 jours du séjour de cohésion.

2 000 personnels devraient être concernés par ces mesures lors de l'exercice 2020 qui concernera approximativement 25 000 jeunes.

La charge financière directe pour l'Etat est donc estimée à près de 4 M€ (3,928 M€).

La charge financière précise liée à la gestion de ces divers agents publics ne peut pas être estimée à ce jour en raison de la diversité des cas de gestion et des ministères concernés.

15. 3.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES

Les agents, outre le renforcement de leur implication au service de l'intérêt général, pourront acquérir de nouvelles compétences, savoir-faire et savoir-être. Il en est de même des jeunes en séjour de cohésion. Les études en matière d'engagement bénévole démontrent que 31 %

des bénévoles estiment que leur engagement leur permet d'acquérir des compétences utiles pour leurs études ou leur vie professionnelle.

Ce dispositif est donc de nature à stimuler l'acquisition ou le renforcement de compétences des agents et des jeunes ; et, dès lors, favorisera les conditions d'emploi des participants.

16. 3.3 IMPACTS SOCIAUX

La mise en place du dispositif favorisera la mixité sociale en permettant un décloisonnement des différentes catégories sociales, socioprofessionnelles et territoriale. Le SNU doit, en effet, mobiliser, à une même fin, des personnes de toutes origines, générations, conditions, territoires.

Le SNU interviendra, aux côtés de bénévoles associatifs déjà largement mobilisés, pour le soutien de grands événements ponctuels sportifs (compétition internationale), culturels ou commémoratifs.

S'agissant plus particulièrement de l'impact sur l'égalité homme-femme, il est à noter que depuis sa création le service civique mobilise majoritairement des femmes. Le SNU doit, à terme, permettre à l'ensemble d'une classe d'âge de se retrouver à égalité favorisant une cohésion sociale et nationale.

17. 3.4 IMPACT ENVIRONNEMENTAL

Les missions confiées aux jeunes en SNU contribueront notamment à la protection de l'environnement ; par exemple, par la prévention et la surveillance des départs de feux de forêts, le nettoyage régulier des environnements fragiles, etc.

4. JSUTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Afin de pouvoir mener les concertations nécessaires, un délai de 12 mois à compter de l'adoption de la présente loi est sollicité pour prendre l'ordonnance. Le projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de 3 mois à compter de la publication de l'ordonnance prévue au présent article.

Article 42 : simplification et détention de l'ouverture de livret d'épargne populaire

1. ETAT DES LIEUX

Le livret d'épargne populaire (LEP) a vocation à préserver le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes, les intérêts versés sur ces livrets étant exonérés d'impôt sur le revenu. Pour pouvoir détenir un LEP, il convient de respecter les dispositions prévues par les articles L. 221-13 du code monétaire et financier et suivants, à savoir :

- le client doit avoir son domicile fiscal en France ;
- le montant de ses revenus de l'année précédant celle au titre de laquelle l'imposition est établie n'excède pas les montants mentionnés au I de l'article 1417 du code général des impôts affectés d'un coefficient multiplicateur égal à 1,8. A titre d'exemple, pour ouvrir un LEP en 2020, le revenu fiscal de l'année 2018 du client (domicilié en métropole) ne doit pas dépasser 19 977 € si le foyer fiscal est composé d'une part, et 30 645 € si ce foyer fiscal est composé de deux parts.

Fin septembre 2019, on dénombrait 7,2 millions de LEP ouverts pour un encours de 43,3 Md€.

Le processus de vérification de l'éligibilité fiscale au LEP présente une grande lourdeur. En effet, le client doit produire, à l'ouverture, puis chaque année, sous peine de clôture du LEP, son avis d'imposition à son établissement financier, lequel doit ensuite vérifier que le client est toujours éligible à ce produit en fonction de ses revenus et de sa situation familiale (article L. 221-15 du code monétaire et financier).

Ce dispositif constitue une charge administrative lourde tant pour les établissements bancaires que pour les usagers concernés. Par ailleurs, ce formalisme peut décourager certains usagers d'ouvrir un tel compte.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La lourdeur du dispositif que doivent mettre en place les établissements bancaires pour contrôler l'éligibilité fiscale des titulaires de ce livret et les contraintes de gestion qui pèsent sur ces derniers limitent l'attractivité du LEP, dont la finalité est pourtant de préserver le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes.

Il y a donc lieu de simplifier le processus de contrôle qui doit être mis en place par les établissements teneurs de LEP, en permettant à l'administration de leur fournir l'information nécessaire, en lieu et place de la production de leur avis d'imposition par les titulaires de LEP.

L'objet de l'article est de créer une dérogation au secret fiscal pour permettre à l'administration fiscale de transmettre aux établissements teneurs de LEP, sur leur demande, l'information sur l'éligibilité fiscale de leurs clients.

3. DISPOSITIF RETENU

Un dispositif technique d'échange de données, par voie d'*interface de programmation applicative* (API), sera proposé par l'administration fiscale et les échanges d'informations se feront obligatoirement de façon dématérialisée.

En pratique, les établissements bancaires transmettront à l'administration fiscale, via cette API, l'identité des clients pour lesquels ils souhaitent obtenir l'information sur leur éligibilité fiscale au LEP ; en retour, l'administration fiscale leur communiquera cette information, via cette même API.

Conformément à la réglementation, ces échanges d'informations se feront, à la demande des établissements bancaires, à l'ouverture du LEP puis chaque année.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

La disposition envisagée aura pour effet d'insérer, après le 5° du VII de la section II du chapitre III du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales, un 5° *bis* et de modifier l'article L. 221-15 du code monétaire et financier afin de tenir de cette dérogation au secret professionnel et des échanges d'informations qui en résulteront.

4.2 IMPACTS POUR LES ENTREPRISES ET LES PARTICULIERS

La simplification portée par l'article de loi bénéficiera :

- aux usagers, qui seront dispensés de transmettre leur avis d'imposition à leur établissement bancaire, à l'ouverture du LEP puis chaque année ;
- aux établissements teneurs de compte, qui recevront de l'administration fiscale des informations sécurisées, de façon dématérialisée, en lieu et place des avis d'imposition produits par les usagers.

4.3 IMPACTS BUDGÉTAIRES

La disposition serait de nature à limiter la perte de recettes pour l'Etat liée à des LEP ouverts ou maintenus en contravention de la législation.

5. CONSULTATIONS MENEES ET MODALITES D'APPLICATION

5.1 CONSULTATION MENÉE

Le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières a été consulté sur cette mesure.

5.2 APPLICATION DANS LE TEMPS ET L'ESPACE

Si la disposition entre en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel, sa mise en application pratique est conditionnée d'une part, par la modification du décret prévu à l'article L. 221-14 du code monétaire et financier et d'autre part, par la réalisation des travaux informatiques qui devront être menés par l'administration fiscale et par les établissements teneurs de LEP pour pouvoir échanger.

La mesure entrera donc en application en même temps que leur décret d'application.

Cette disposition s'appliquera sur l'ensemble du territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, ainsi qu'à Saint-Martin.

Elle ne sera pas applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Wallis et Futuna, en Nouvelle-Calédonie, ni en Polynésie française.

5.3 TEXTE D'APPLICATION

Comme évoqué précédemment, la mise en application pratique des dispositions de l'article est notamment conditionnée, par la modification du décret prévu à l'article L. 221-14 du code monétaire et financier.

Article 43 visant à favoriser le développement et la mise en place d'accords d'intéressement dans les entreprises de moins de 11 salariés

1. ÉTAT DES LIEUX

L'intéressement est un système d'épargne collectif mis en place au sein de certaines entreprises : le principe consiste à verser à chaque salarié une prime liée à la performance de l'entreprise. Les sommes attribuées peuvent, au choix du salarié, lui être versées directement ou être déposées sur un plan d'épargne salariale.

L'intéressement est un dispositif facultatif qui permet à toute entreprise qui le souhaite de faire participer ses salariés aux résultats ou aux performances de l'entreprise. L'intéressement est conditionné à l'atteinte d'objectifs collectifs de performance (le montant de la prime ne saurait être garanti) et il est conclu pour une durée minimale de 3 ans (renouvelable par tacite reconduction si l'accord le prévoit).

Dans l'état du droit, les accords d'intéressement peuvent être alternativement mis en place selon l'une des quatre modalités prévues à l'article L.3312-5 du code du travail, indépendamment de la taille de l'entreprise :

- par convention ou accord collectif de travail de droit commun (c'est-à-dire avec un ou plusieurs délégués syndicaux) ;
- par accord entre l'employeur et les représentants d'organisations syndicales représentatives dans l'entreprise (c'est-à-dire avec un salarié mandaté par une organisation syndicale représentative dans l'entreprise) ;
- par accord conclu au sein du comité social et économique (ou du comité d'entreprise), par un vote positif sur le projet de l'employeur à la majorité des membres présents lors de la réunion du comité ;
- à la suite d'un référendum²⁴ sur un projet d'accord proposé par l'employeur. Lorsqu'il existe dans l'entreprise une ou plusieurs organisations syndicales représentatives ou un comité social et économique, le référendum est demandé conjointement par l'employeur et une ou plusieurs de ces organisations ou ce comité. Ainsi, si l'ensemble des organisations syndicales et le comité social et économique

²⁴ C'est-à-dire une ratification à la majorité des deux tiers du personnel

(CSE) s'opposent au référendum, l'employeur ne peut pas le demander. En l'absence de délégué syndical et de CSE, l'employeur peut organiser directement un référendum.

Tableau 1 : Conditions de recours au référendum pour conclure un accord d'intéressement en présence de délégués syndicaux (DS) ou d'un comité social et économique (CSE)

	Accord des DS	Désaccord des DS
Accord du CSE	Oui	Oui
Désaccord du CSE	Oui	Non

La loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (PACTE) a simplifié et sécurisé la procédure de mise en place d'un accord d'intéressement. Elle contient un ensemble de mesures visant à faciliter la mise en place de mécanismes de partage de la valeur dans l'entreprise :

- elle prévoit une obligation pour les branches de négocier des accords-types d'intéressement au plus tard le 31 décembre 2020. Ces accords de branche permettent aux PME d'opter pour l'application directe de l'accord-type négocié au niveau de la branche, sans négociation spécifique au niveau de l'entreprise ;
- elle sécurise les exonérations attachées aux primes d'intéressement pour toute la durée de l'accord (3 ans en principe), à l'issue du délai total de 6 mois dévolu à l'administration pour contrôler le dispositif ;
- elle prévoit la continuité de l'accord d'intéressement en cas de rupture dans la mise en place des instances de représentation du personnel ou de modification survenue dans la situation juridique de l'entreprise, notamment par fusion, cession ou scission ;
- elle étend les dispositifs d'épargne salariale au conjoint collaborateur du chef d'entreprise ou associé lié par un PACS ;
- elle prévoit et facilite le développement de l'intéressement de projet, fondé sur un objectif commun à tout ou partie des salariés de l'entreprise ;
- elle améliore l'information des salariés sur les sommes épargnées dans le cadre de l'épargne salariale et les modalités d'investissement de ces sommes ;
- elle permet, en deçà d'un effectif de 50 salariés, à l'employeur de mettre en place un régime d'intéressement par décision unilatérale, dès lors qu'il applique l'accord d'intéressement négocié au niveau de la branche professionnelle lui fournissant un dispositif clef en main, c'est-à-dire lorsque l'accord de branche n'ouvre pas de choix aux parties signataires.

En outre, la loi n° 2018-1203 du 22 décembre 2018 de financement de la sécurité sociale pour 2019 a significativement réduit les prélèvements sur les sommes versées au titre du partage de la valeur. Le forfait social de 20 % qui portait sur les sommes versées au titre de l'intéressement pour les entreprises de moins de 250 salariés a été supprimé, ainsi que sur l'ensemble des versements d'épargne salariale (intéressement, participation et abondement de l'employeur sur un plan d'épargne salariale) pour les entreprises de moins de 50 salariés.

La loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales a mis en place une prime exceptionnelle de pouvoir d'achat pour favoriser le partage de la valeur dans les entreprises.

La loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 a reconduit cette prime exceptionnelle en 2020, en conditionnant le bénéfice des exonérations fiscales et sociales associées à la présence d'un accord d'intéressement signé dans l'entreprise avant le 30 juin 2020. Ce dispositif constituera un levier majeur pour soutenir le développement des accords d'intéressement. En outre, dans cette optique, la loi autorise exceptionnellement les accords d'intéressement conclus en 2020 à porter sur une durée d'un an.

Le cadre fiscal et social et de l'intéressement demeure favorable et attractif pour les salariés comme pour les entreprises. Les bénéficiaires des primes versées au titre de l'intéressement ou de la participation ont le choix entre la perception immédiate de la prime (soumise à l'impôt sur le revenu) ou l'investissement sur un plan d'épargne salariale (PEE, PERCO) s'il en existe dans l'entreprise.

Dans cette seconde hypothèse, les sommes versées sont exonérées d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales sous certains plafonds et peuvent être abondées par l'employeur en contrepartie du blocage des avoirs sur une certaine durée (5 ans dans le cadre du PEE et jusqu'au départ à la retraite de l'intéressé pour le PERCO sauf en cas de déblocages anticipés limitativement énumérés par les dispositions réglementaires du code du travail). Pour l'entreprise, les sommes versées sont assujetties à la CSG-CRDS.

L'épargne salariale reste dynamique et participe au financement de l'économie puisqu'elle est majoritairement investie en actions. Au 31 décembre 2018, les encours s'élevaient à 125,5 milliards d'euros selon l'Association française de la gestion financière²⁵.

En pratique, les sommes distribuées aux salariés sont significatives : en 2017, le complément de rémunération dégagé par l'ensemble des dispositifs s'est établi en moyenne à 2 512 € par salarié bénéficiaire dans les entreprises de 10 salariés et plus. Les montants moyens des primes d'intéressement et de participation ont tous deux progressé en 2017 et s'établissent respectivement à 1 828 € et à 1 398 € en moyenne par salarié bénéficiaire²⁶.

1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

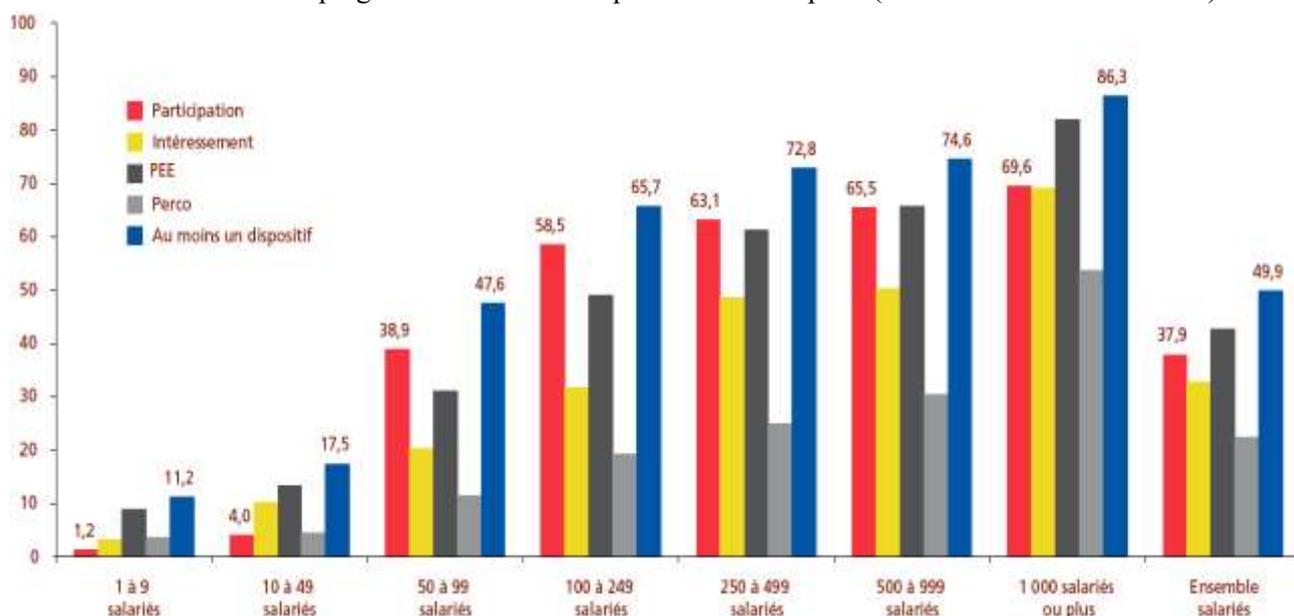
Les dispositifs de participation, d'intéressement et d'épargne salariale sont surtout présents dans les grandes ou moyennes entreprises, tandis que les très petites entreprises connaissent un taux de couverture significativement plus faible. Selon la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), en 2017, dans les entreprises de moins de 10

²⁵ Source : AFG, communiqué du 21 mars 2019

²⁶ Source : Dares résultats n°036– août 2019

salariés, seuls 11 % des salariés environ étaient couverts par au moins un dispositif, contre 59 % environ dans les entreprises de 10 salariés ou plus.

Graphique 1 : Part des salariés ayant accès à un dispositif de participation, d'intéressement ou d'épargne salariale en 2017 par taille d'entreprise (en % du nombre de salariés)



Source : Dares, enquêtes Acemo-Pipa et Acemo-TPE 2018.

En outre, les entreprises de moins de 11 salariés ont une moindre capacité à organiser une négociation entre employeur et représentants des salariés. Elles se situent en effet au-dessous des seuils légaux qui imposent la présence de représentants du personnel et la tenue de négociations collectives. Le dialogue social y prend donc une tournure essentiellement informelle²⁷, en particulier car ces entreprises ne sont pas concernées par la mise en place du comité social et économique (CSE) qui fusionne les anciennes instances représentatives (soit les délégués du personnel, les comités d'entreprise et les comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail - CHSCT) et qui constitue un acteur central de la négociation collective.

Le Gouvernement entend donc renforcer l'appropriation des dispositifs d'intéressement dans les entreprises de moins de 11 salariés, en autorisant la mise en place d'un dispositif d'intéressement par décision unilatérale de l'employeur (DUE) dans les entreprises dépourvues de délégués syndicaux, lorsque celles-ci n'ont pas conclu d'accord d'intéressement depuis au moins trois années. Le renouvellement de ce dispositif impliquerait en revanche sa négociation dans les formes habituellement prescrites.

Le Gouvernement poursuit l'objectif que d'ici la fin du quinquennat, au moins 3 millions de salariés puissent bénéficier d'un dispositif de partage de la valeur dans les entreprises où le

²⁷ DARES (2018), Le dialogue social dans les TPE en 2016, mai.

forfait social a été supprimé contre 1,4 million aujourd'hui. Ce point fait partie des réformes prioritaires identifiées par le Gouvernement en tant qu' « objets de la vie quotidienne ».

Les études de la DARES montrent l'inégalité d'accès entre grandes et petites entreprises. Les freins à la diffusion de l'intéressement sont connus : la complexité perçue de la gestion des dispositifs d'intéressement par les employeurs de TPE ne disposant pas de services juridiques spécialisés, l'habitude d'attribution de gratifications individuelles plutôt que collectives, et le manque de lisibilité du cadre juridique.

En simplifiant les dispositifs, les chefs d'entreprise de TPE pourraient être plus enclins à partager la valeur créée avec leurs salariés dans le cadre des dispositifs d'intéressement.

2. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

2.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Dans le cadre des travaux préparatoires du projet de loi, le Gouvernement a confié une mission à Thibault Lanxade et François Perret, désignés ambassadeurs à l'intéressement et la participation, afin de mieux faire connaître les dispositifs de partage de la valeur et de mobiliser les entreprises. Les ambassadeurs ont organisé des réunions dans les régions et ont permis d'identifier certains obstacles pratiques au développement du partage de la valeur dans un rapport remis en juin 2019. Les fédérations professionnelles ont également été mobilisées. Ces échanges ont permis d'identifier des mesures ciblées de simplification dont notamment :

- la poursuite de la mobilisation des branches sur la mise en place d'accords d'intéressement et de participation en sécurisant les accords d'intéressement conclus à partir des accords types de branche ou des imprimés types disponibles en ligne ;
- la simplification des procédures en autorisant la mise en place d'un dispositif d'intéressement par décision unilatérale de l'employeur (DUE) dans les entreprises de moins de 50 salariés.

Une *première option* consisterait à privilégier la négociation collective afin de promouvoir les accords de branche, qui contribuent à la simplification des conditions de mise en place d'accords d'intéressement dans les entreprises des branches couvertes. En effet, les entreprises de moins de 50 salariés (et donc a fortiori de moins de 11 salariés) ont déjà la possibilité de mettre en place de manière unilatérale un accord de branche d'intéressement lorsque ce dernier n'ouvre pas de choix aux parties prenantes. En outre, la loi PACTE du 22 mai 2019 a renouvelé l'obligation pour les branches professionnelles de négocier un régime de participation et d'intéressement avant le 31 décembre 2020.

Toutefois, bien que les branches professionnelles aient l'obligation de négocier un accord d'intéressement avant le 31 décembre 2020, elles ne sont pas contraintes de voir leur négociation aboutir. Le nombre de branches ayant négocié un accord d'intéressement reste très limité pour le moment :

- négoce de l'ameublement (formule de calcul de l'accord d'intéressement est basée sur la progression du chiffre d'affaire, conditionnée à un résultat positif d'exploitation)
- banques (formule de calcul repose sur résultat d'exploitation de l'entreprise)
- UCANSS (Union nationale des caisses de sécurité sociale) - renouvellement du protocole d'accord d'intéressement.
- bâtiment et travaux publics
- détaillants de la chaussure (formule de calcul principalement basée sur le résultat)
- industrie alimentaire (exemples de formules de calcul avec choix laissé aux entreprises)
- importation-exportation (choix laissé aux entreprises)
- commerce et réparation des tracteurs et matériels agricoles (formule principalement basée sur le résultat)
- commerces et services de l'audiovisuel, de l'électronique et de l'équipement ménager (formule principalement basée sur le résultat),
- cosmétique et esthétique parfumerie (accord signé fin 2018)
- exploitations frigorifiques (accord signé en 2019)

Si elle constitue un axe de travail prioritaire, le développement des accords de branche ne permettra pas d'obtenir une simplification à brève échéance des conditions de mise en œuvre de l'intéressement dans les très petites entreprises, notamment pour celles qui ne sont pas couvertes par un accord de branche.

Une *deuxième option* consisterait à créer une incitation financière nouvelle en faveur des entreprises de moins de 11 salariés qui mettent en place un accord d'intéressement. Toutefois, la loi PACTE contient déjà une incitation financière significative pour mettre en place des accords d'intéressement avec la suppression du forfait social sur les sommes versées au titre de l'intéressement pour les entreprises de moins de 250 salariés, ainsi que sur l'ensemble des versements d'épargne salariale (intéressement, participation et abondement de l'employeur sur un plan d'épargne salariale) pour les entreprises de moins de 50 salariés. Il ne semble donc pas nécessaire d'aller plus loin sur ce volet.

2.2. OPTION RETENUE

Afin d'encourager le plus rapidement et à moindre coût la diffusion des dispositifs d'intéressement et d'accompagner les entreprises dans le développement de ces dispositifs, l'option retenue est la possibilité de mettre en place un dispositif d'intéressement par décision unilatérale de l'employeur (DUE) dans les entreprises de moins de 11 salariés dépourvues de délégués syndicaux qui n'ont pas conclu d'accord d'intéressement depuis au moins trois années.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article L. 3312-5 du code du travail est modifié afin de permettre la mise en place unilatérale de l'intéressement. Un article L. 3346-1 est inséré dans le Titre IV relatif aux dispositions communes à l'épargne salariale afin d'élargir la procédure de dépôt et de contrôle par les DIRECCTE à ces décisions unilatérales. D'une façon générale, la décision unilatérale obéira aux mêmes principes qu'un accord, et respectera donc le caractère collectif et aléatoire de l'intéressement.

3.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Selon la littérature économique, le principal apport économique du développement de l'épargne salariale et, plus globalement, des dispositifs de partage de la valeur ajoutée résiderait dans une hausse de la motivation et de la satisfaction des salariés au travail. Une étude de Pierre Cahuc et Brigitte Dormont (1992), qui reste à ce jour la référence dans la littérature sur l'épargne salariale, indique que la mise en place de l'intéressement permettrait d'atteindre des gains de productivité substantiels pour les entreprises : à partir d'estimations réalisées sur la base d'un échantillon de 172 entreprises françaises observées sur la période 1986 – 1989, l'introduction d'un dispositif d'intéressement ou l'augmentation de son intensité de 0,5 point²⁸ conduirait à une variation des gains de productivité qui se situeraient entre 2% et 2,2%. Une étude de Virginie Pérotin et Fathi Fakhfakh (2000) mesurant l'effet des dispositifs d'intéressement et de participation sur un échantillon plus large d'entreprises (5000) observées entre 1986 et 1990²⁹ confirme ces résultats et met en avant des gains de productivités encore plus élevés (6 à 7 %).

Les mesures envisagées visent donc à améliorer l'accès aux dispositifs d'épargne salariale pour les salariés des entreprises de moins de 11 salariés et encourager le partage des fruits de la croissance.

3.3. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

La mise en place d'accords d'intéressement par décision unilatérale de l'employeur devrait sensiblement concourir à la diffusion de ces dispositifs dans les petites entreprises qui en sont actuellement dépourvues.

²⁸ Le rapport de l'intéressement au salaire de base passerait par exemple de 2,5 % à 3 %.

²⁹: « Les effets d'incitation à l'intéressement », *Economie et Statistique* n° 257, septembre, pp. 45-56. Fakhfakh, F. and Perotin, V. (2000), 'The effects of profit-sharing schemes on enterprise performance in France', *Economic Analysis* 3(2), 93-111.

3.4. IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

En 2017, d'après les données publiées par la Dares, 49,9% des salariés du secteur marchand non agricole, soit 8,8 millions de salariés ont eu accès à au moins un dispositif de participation, d'intéressement ou d'épargne salariale. Ce taux de couverture pourrait être amélioré, en cohérence avec l'objectif de développement de l'intéressement fixé par le Gouvernement. Nombre de salariés seraient potentiellement concernés par une décision unilatérale de leur employeur d'appliquer un accord d'intéressement.

4. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

4.1. CONSULTATIONS MENÉES

Conformément à l'article L. 2271-1 du code du travail, la Commission nationale de la négociation collective de l'emploi et de la formation professionnelle est chargée d'émettre un avis sur les projets de loi, d'ordonnance et de décret relatifs aux règles générales portant sur les relations individuelles et collectives du travail, notamment celles concernant la négociation collective, ainsi que dans le domaine de la politique de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle initiale et continue (2° de l'article L. 2271-1). Elle a donc été consultée le 22 janvier 2020.

4.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

La mesure s'appliquera à compter du lendemain de la publication de la loi.

5.2.2 Application dans l'espace

Ces dispositions sont applicables dans les collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution ainsi que dans les collectivités de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, qui sont soumis au principe de l'identité législative.

En revanche, dans les collectivités de Polynésie française et de Wallis-et-Futuna ainsi qu'en Nouvelle-Calédonie, elles ne sont applicables que si une mention expresse est réalisée. Cependant, le droit du travail est une compétence propre dans ces territoires, ce qui engendre la non extension de toutes les dispositions qui s'y rattachent, dont l'épargne salariale. Il n'y a donc pas lieu d'ajouter une disposition d'extension pour cet article.

Article 44 : Habilitation à prolonger, pour une période ne pouvant excéder trente mois, la durée pendant laquelle sont applicables tout ou partie des dispositions de l'ordonnance n°2018-1128 du 12 décembre 2018 relative au relèvement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires et, le cas échéant, à aménager ces dispositions

1. ÉTAT DES LIEUX

1.1. CADRE GÉNÉRAL

Relèvement du seuil de revente à perte (SRP)

Le seuil de revente à perte est défini au I de l'article L. 442-5 du code de commerce qui interdit la revente d'un produit en l'état à un prix inférieur au prix d'achat effectif.

Le calcul de ce seuil a connu plusieurs évolutions : de 1996 (loi Galland³⁰) à 2008, il ne pouvait pas être déduit de ce prix la rémunération des services de coopération commerciale (marges arrière). La loi n° 2008-3 du 3 janvier 2008 pour le développement de la concurrence au service des consommateurs (dite loi Chatel) a modifié ce calcul en 2008 pour mettre un terme aux effets inflationnistes entraînés par la loi Galland.

Depuis 2008, le prix d'achat effectif est défini comme le prix unitaire net figurant sur la facture d'achat minoré du montant de l'ensemble des avantages financiers consentis par le vendeur (exprimés en pourcentage du prix unitaire net) et majoré des taxes sur le chiffre d'affaires, des taxes spécifiques et des frais de transport.

Plusieurs exceptions à cette interdiction sont prévues au II de l'article L. 442-5 du code de commerce:

- les ventes motivées par la cessation ou le changement d'une activité commerciale ;
- les produits saisonniers, hors saison ;
- les produits démodés ou obsolètes techniquement ;
- les produits dont le réapprovisionnement du même type de produit s'est fait à la baisse ;
- les produits commercialisés par les petits commerces ;

³⁰ Loi n° 96-588 du 1^{er} juillet 1996 sur la loyauté et l'équilibre des relations commerciales, dite loi Galland

- les produits périssables menacés d'altération rapide ;
- les produits soldés.

La revente à perte est sanctionnée d'une amende pénale de 75 000 euros.

L'article 2 de l'ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018 relative au relèvement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires prise en application de l'article 15 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous prévoit que, pour une durée de deux ans, à compter du 1^{er} février 2019, le prix d'achat effectif est affecté d'un coefficient de 1,10 pour les denrées alimentaires et les produits destinés à l'alimentation des animaux de compagnie revendus en l'état au consommateur.

Encadrement des promotions

Les promotions, notamment celles comportant des annonces de réduction de prix, sont libres, dès lors qu'elles ne constituent pas des pratiques commerciales trompeuses pour les consommateurs et ne conduisent pas à une revente à perte.

Cependant, le code de commerce prévoit des dispositions limitant certaines promotions portant sur des produits alimentaires.

Le troisième alinéa du I de l'article L. 443-1 du code de commerce prévoit la possibilité, lorsque des opérations promotionnelles sur des produits alimentaires périssables sont susceptibles, par leur ampleur ou leur fréquence de désorganiser les marchés, de prendre un arrêté interministériel pour fixer la périodicité et la durée de telles opérations.

En application de ces dispositions, un arrêté avait été pris, le 10 juin 2015, pour encadrer les opérations promotionnelles pour la vente de viande porcine fraîche, dans un contexte de fortes difficultés économiques pour les éleveurs de porcs français. Cet arrêté, applicable pour une période d'un an, prévoyait qu'en dehors des périodes de début d'année et de fin d'été, des opérations promotionnelles mettant en avant des prix inférieurs à 50 % du prix moyen hors promotion du mois précédant l'opération, ne pouvaient plus être pratiquées. Les infractions aux dispositions de l'arrêté prévu par l'article L. 443-1 précité sont punies d'une amende de 15 000€.

Les avantages promotionnels accordés par les fournisseurs aux consommateurs par le biais de contrats de mandat confiés aux distributeurs ont été également réglementés par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Ainsi, le second alinéa du VII l'article L. 441-4 du code de commerce prévoit une limitation de ces avantages à 30 % de la valeur du barème des prix unitaires, frais de gestion compris, pour le lait et les produits laitiers, les fruits, les légumes destinés à être vendus à l'état frais au consommateur (à l'exception des pommes de terre de conservation), les viandes fraîches,

congelées ou surgelées de volailles et de lapins, les œufs et les miels. En revanche, les offres promotionnelles décidées et accordées par les distributeurs n'entrent pas dans le champ d'application de cette limitation.

L'article 3 de l'ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018 relative au relèvement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires prise en application de l'article 15 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 prévoit, pour une durée de deux ans, un encadrement en valeur et en volume des avantages promotionnels, immédiats ou différés, ayant pour effet de réduire le prix de vente au consommateur de denrées alimentaires ou de produits destinés à l'alimentation des animaux de compagnie :

- en valeur, ces avantages promotionnels, le cas échéant cumulés, ne sont pas supérieurs à 34 % du prix de vente au consommateur ou à une augmentation de la quantité vendue équivalente ;
- en volume, ces avantages promotionnels, qu'ils soient accordés par le fournisseur ou par le distributeur, portent sur des produits ne représentant pas plus de 25 % :

1° Du chiffre d'affaires prévisionnel fixé par la convention prévue à l'article L. 441-4 du code de commerce ;

2° Du volume prévisionnel prévu par un contrat portant sur la conception et la production de produits alimentaires selon des modalités répondant aux besoins particuliers de l'acheteur ;

3° Des engagements de volume portant sur des produits agricoles périssables ou issus de cycles courts de production, d'animaux vifs, de carcasses ou pour les produits de la pêche et de l'aquaculture.

Ces dispositions ne s'appliquent pas aux produits périssables et menacés d'altération rapide, à condition que l'avantage promotionnel ne fasse l'objet d'aucune publicité ou annonce à l'extérieur du point de vente.

Tout manquement à ces obligations est passible d'une amende administrative dont le montant ne peut excéder 75 000 € pour une personne physique et 375 000 € ou la moitié des dépenses de publicité effectuées au titre de l'avantage promotionnel pour une personne morale.

Les dispositions de l'ordonnance du 12 décembre 2018 sont directement issues des propositions des acteurs économiques ayant participé aux Etats généraux de l'alimentation qui se sont déroulés du 20 juillet au 21 décembre 2017.

1.2. CADRE CONSTITUTIONNEL

Si le relèvement du seuil de revente à perte et l'encadrement des promotions pour les denrées alimentaires et les produits alimentaires pour les animaux de compagnie devaient porter une atteinte à la liberté d'entreprendre, celle-ci ne pourrait être que proportionnée et justifiée par

l'intérêt général caractérisé par la nécessité d'assurer une plus grande loyauté dans les relations commerciales et une meilleure répartition de la valeur entre tous les acteurs économiques concernés du producteur au distributeur, en passant par l'industriel.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Lors des États Généraux de l'Alimentation (EGA), les parties prenantes avaient souhaité la mise en œuvre d'une série de mesures permettant de rééquilibrer les relations commerciales en recréant de la valeur dans la chaîne agroalimentaire.

Parmi ces mesures, figuraient le relèvement du seuil de revente à perte, dont les règles sont définies par des dispositions législatives, ainsi que l'encadrement des pratiques promotionnelles, dont les règles doivent être également définies au niveau législatif.

L'article 15 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 a habilité le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance en la matière.

L'ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018 relative au seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées alimentaires a prévu un dispositif expérimental de deux ans. Ses principaux enseignements sont les suivants :

Ces mesures ont provoqué une faible inflation ³¹

Sur la période de décembre 2018 à décembre 2019, on observe une hausse des prix à peine plus élevée qu'il y a 1 an : en effet, l'inflation de la demande sur les produits alimentaires est de 0,55% pour les marques nationales, tous circuits confondus³² (source IRI). A titre de comparaison, un an plus tôt (entre décembre 2017 et décembre 2018), celle-ci était de 0,30 % (source IRI). L'écart est donc de seulement 0,25 points de pourcentage.

S'agissant des marques de distributeurs, on constate même une inflation qui a fléchi : celle-ci est passée de 2,48 %, entre décembre 2017 et décembre 2018, à 1,39 % entre décembre 2018 et décembre 2019 (inflation de la demande sur les produits alimentaires tous circuits confondus)³³

Ces tendances viennent confirmer les prévisions d'une inflation limitée sur la base desquelles le gouvernement avait proposé ces mesures. Une prolongation de l'expérimentation permettrait de disposer d'un recul plus important sur ces évolutions de prix.

Ces effets globalement modestes sont la conséquence d'une concentration des hausses de prix les plus notables sur un nombre limité de produits de marques nationales. Les conclusions

³¹ L'effet inflationniste peut se mesurer de deux façons : i) inflation de l'offre, où la moyenne des évolutions de prix n'est pas pondérée par les achats réels ; ii) inflation de la demande, où la moyenne des évolutions de prix est pondérée par les achats réels.

³² Hypermarchés + supermarchés + hard-discount français + proxy + drive.

³³ source IRI

définitives sur ce point interviendront avec le rapport d'évaluation des experts indépendants au plus tard en octobre 2020.

La durée de 2 ans est insuffisante pour observer l'impact sur le revenu des agriculteurs

D'une part, les données RICA³⁴ relatives aux revenus des agriculteurs sont disponibles avec un décalage de 2 ans. Ce n'est donc qu'en 2021 que le gouvernement disposera des données statistiques du RICA 2019, première année de mise en œuvre de la loi.

D'autre part, le revenu des agriculteurs dépend d'une multitude de facteurs (aléas climatiques, les crises sanitaires ou politiques etc.). Isoler l'impact de l'ordonnance de ces autres facteurs présente des difficultés méthodologiques qui nécessitent un recul plus important que la seule année 2019.

Il faut tenir compte de l'étalement dans le temps de l'entrée en vigueur des nombreuses dispositions prévues par la loi « EGALIM » et des textes d'application

Les contrats entre un transformateur et un distributeur se signent chaque année au premier mars au plus tard. Chaque année, entre décembre et février, ces contrats se négocient. L'augmentation du SRP et l'encadrement des promotions sont entrées en vigueur au début de l'année 2019, et les acteurs économiques s'étaient engagés, dès la fin de l'année 2018, à modifier leurs comportements (notamment pour favoriser la création de valeur et sa répartition équitable par un paiement de prix justes aux agriculteurs) ; cet engagement et ces dispositions peuvent avoir eu un impact sur les contrats conclus par les agriculteurs avec leurs clients tout au long de l'année 2019.

Toutefois, les derniers textes d'application de la loi EGALIM ont été pris en avril 2019. Ce n'est donc que pour les négociations 2019-2020 que ces contrats vont pouvoir pleinement appliquer le nouveau cadre décidé lors des EGA. L'effet complet de ces mesures sur les revenus agricoles ne pourra donc ainsi être concrètement pris en compte que dans les contrats entre le producteur et le transformateur signés à partir de mars 2020. Certains contrats peuvent avoir anticipé l'application de ces mesures mais rien ne les y obligeait. Comme il n'existe aucun calendrier de négociations des contrats entre le producteur et son transformateur³⁵, il n'est pas possible d'affirmer qu'au premier mars 2020 tous les contrats agricoles auront été réécrits en intégrant les négociations commerciales de 2019-2020. Cela s'étalera dans le temps en fonction de la temporalité des contrats.

Afin de mesurer l'impact complet de la mesure sur les négociations entre fournisseurs de produits alimentaires et la grande distribution, il est donc nécessaire de pouvoir disposer d'un recul de plusieurs cycles de négociations.

L'encadrement en valeur des promotions n'est, en l'état, pas remis en cause par les professionnels.

³⁴ Réseau d'information comptable agricole, source principale de données statistiques sur les revenus des agriculteurs.

³⁵ Telle qu'une obligation de signer des contrats à une date fixe- la durée des contrats étant davantage liée à la périssabilité du produit ou sa saisonnalité ou le besoin de visibilité économique face à des investissements : ainsi les contrats en fruits et légumes, quand ils existent, portent sur quelques mois alors que dans le secteur laitier ils durent de 5 à 7 ans (avec toutefois généralement une clause de renégociation annuelle)

En effet ceux-ci ne demandent pas la suppression de cette disposition, qu'ils soient producteurs, industriels de l'agroalimentaire ou distributeurs. Les opérateurs se sont adaptés au nouvel encadrement juridique, en prenant en compte notamment les lignes directrices relatives à l'encadrement des promotions publiées sur le site internet de la DGCCRF qui apportent des précisions sur les offres promotionnelles entrant ou non dans le champ d'application des dispositions de l'ordonnance n° 2018-1128. La prolongation de cette expérimentation n'aura donc pas d'impact significatif sur les opérateurs par rapport à la situation existante actuellement.

Les services chargés de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ont par ailleurs contrôlé tout au long de l'année 2019 le respect de ces dispositions par les distributeurs et ces contrôles se prolongeront en 2020. Au 31 décembre 2019, 5382 contrôles ont ainsi été effectués dans 4871 établissements. Au moins une anomalie en matière de plafonnement des promotions a été relevée dans 605 d'entre eux, soit un taux d'établissements en anomalie d'environ 12,5%.

Toutefois, on peut constater des effets négatifs à l'encadrement en volume des promotions

Certains effets négatifs ont toutefois pu d'ores et déjà être constatés par certaines PME, pour lesquelles la promotion, sous la forme d'annonces de réduction de prix, demeure un vecteur de commercialisation important, car elles ont moins de visibilité que les grandes entreprises et ont structurellement besoin des promotions pour soutenir les volumes et innover.

Ces entreprises ont ainsi fait part d'une baisse significative de leur chiffre d'affaires avec la grande distribution. Le périmètre de cet encadrement devra donc être réexaminé à la lumière de ces éléments qui doivent cependant être documentés de manière plus approfondie.

En conséquence, l'habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour prolonger cette expérimentation semble pleinement adaptée et justifiée.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

Le relèvement du seuil de revente à perte

Le maintien de la majoration du seuil de revente à perte pour les denrées alimentaires et les produits destinés à l'alimentation des animaux de compagnie, à titre expérimental, a pour objectif d'assurer des conditions de négociation plus favorables pour les fournisseurs.

Cette majoration est de nature à contribuer à l'amélioration du fonctionnement du marché, en réduisant les distorsions entre, d'une part, des produits dont la rentabilité trop faible est source de tensions permanentes entre industriels et distributeurs (et potentiellement de pratiques illicites) et, d'autre part, des produits dont les niveaux de marge donc de prix pénalisent le développement et l'accès des consommateurs.

Lors des États Généraux de l'Alimentation, cette majoration a été justifiée par les acteurs de la grande distribution par la nécessité de contribuer à l'effort généralisé de rétablissement du

niveau de marge moyen requis par l'équilibre financier des enseignes, phénomène appelé « péréquation » entre les produits.

Le maintien du relèvement à titre expérimental du seuil de revente à perte vise à contribuer à renforcer l'équilibre général de la négociation au profit des entreprises de taille petite ou moyenne, grâce à une meilleure péréquation entre produits.

L'article 15 de la loi n° 2018-938 avait habilité le Gouvernement à relever, à titre expérimental, de 10 % le seuil de revente à perte prévu à l'article L. 442-5 du code de commerce.

L'encadrement des promotions

Les promotions en grandes et moyennes surfaces (GMS) avaient pris une ampleur croissante avant la mise en place de l'encadrement, passant de 14 % en 2000 à 20 % en 2016.

La promotion est un levier de mise à disposition de l'offre de produits aux consommateurs, mais en huit ans, le taux de remise moyen était passé de 18 % à près de 34 %.

En 2016, 28 % des promotions proposées affichaient un taux de remise supérieur à 40 %³⁶.

Il était ressorti des discussions menées dans le cadre des États généraux de l'alimentation que les promotions ne contribuaient aujourd'hui que marginalement au développement des marchés : elles induisent des comportements spéculatifs chez les consommateurs et n'ont qu'un faible effet incitatif à l'essai d'une marque chez de potentiels acheteurs.

Pour le consommateur, la promotion peut être une source croissante de perplexité, voire de défiance, devant ce qui constitue un prix « juste », particulièrement dans un contexte de crise des revenus agricoles.

Le maintien de l'encadrement des promotions à titre expérimental vise à contribuer à rétablir un certain équilibre économique dans les filières alimentaires mais aussi à contribuer à la lutte contre le gaspillage alimentaire.

L'article 15 de la loi n° 2018-938 avait habilité le Gouvernement à encadrer en valeur et en volume les opérations promotionnelles financées par le distributeur ou le fournisseur portant sur la vente au consommateur de denrées alimentaires et de produits destinés à l'alimentation des animaux de compagnie, et de définir les sanctions administratives permettant d'assurer l'effectivité de ces dispositions.

Prolongement de l'expérimentation menée pendant deux ans sur le relèvement du seuil de revente à perte et l'encadrement des promotions

L'article 4 de l'ordonnance n° 2018-1128 prévoit qu'au plus tard le 1^{er} octobre 2020, le Gouvernement remet au Parlement un rapport d'évaluation sur les effets de la présente

³⁶ source ILEC

ordonnance, qui prend en compte les éléments d'appréciation de la pertinence des mesures en cause, fournis par les acteurs économiques de la filière alimentaire.

L'expérimentation menée concernant le relèvement du seuil de revente à perte et l'encadrement des promotions se terminant à la fin de l'année 2020, il est nécessaire que le Gouvernement prévoie dès à présent les moyens juridiques permettant une éventuelle prolongation de celle-ci, pour une période maximale de 30 mois.

3. DISPOSITIF RETENU

La présente disposition habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour prolonger l'application des mesures prévues par l'ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018 relative au relèvement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires.

Les conditions de cette prolongation, notamment le périmètre et les modalités d'encadrement des promotions, dont la durée ne pourra pas excéder trente mois, pourront être adaptées, pour sauvegarder les objectifs de rétablissement de conditions de négociation plus favorables pour les fournisseurs, de développement des produits dont la rentabilité est trop faible, et de meilleur équilibre dans les filières alimentaires fixés par la loi la loi n°2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Un délai d'habilitation de six mois est nécessaire afin de préciser le contenu de l'ordonnance. Les conditions de la prolongation de cette expérimentation, notamment le périmètre et les modalités d'encadrement des promotions, prendront notamment en compte les conclusions du rapport d'évaluation de l'ordonnance n° 2018-1128 que le Gouvernement remettra au Parlement d'ici le 1^{er} octobre 2020.

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.

Titre V : MESURES PORTANT SUPPRESSION DES SUR- TRANSPOSITIONS DES DIRECTIVES EUROPEENNES EN DROIT FRANÇAIS

Article 45 : Suppression de l'interdiction générale faite aux assureurs de participer à la négociation des honoraires des avocats intervenant en protection juridique

1. ÉTAT DES LIEUX

L'assurance de protection juridique permet à un assuré, moyennant le paiement d'une prime, de bénéficier de la prise en charge par son assurance des frais de représentation ou de défense dans le cadre d'une procédure juridictionnelle qui l'oppose à un tiers. Elle peut aussi lui permettre d'être informé ou d'intervenir pour trouver une solution amiable dans un différend qui l'oppose à un tiers. Elle est définie à l'article L. 127-1 du code des assurances, aux termes duquel *« est une opération d'assurance de protection juridique toute opération consistant, moyennant le paiement d'une prime ou d'une cotisation préalablement convenue, à prendre en charge des frais de procédure ou à fournir des services découlant de la couverture d'assurance, en cas de différend ou de litige opposant l'assuré à un tiers, en vue notamment de défendre ou représenter en demande l'assuré dans une procédure civile, pénale, administrative ou autre ou contre une réclamation dont il est l'objet ou d'obtenir réparation à l'amiable du dommage subi. »*

L'assurance de protection juridique constitue une branche particulière de l'assurance (branche n°17 des opérations d'assurance), dont le régime est défini au chapitre VII du titre II du livre Ier du code des assurances³⁷ ou, depuis 2001 et s'agissant des mutuelles et unions, au chapitre IV du titre II du livre II du code de la mutualité³⁸.

Les garanties « protection juridique » (PJ) sont commercialisées soit par un contrat autonome (mono-contrat) soit annexées à un contrat support (par exemple contrats automobile ou multirisque habitation - MRH). En 2016, selon les chiffres de la fédération française de l'assurance, on dénombrait 6,3 millions de contrats « PJ » autonomes souscrits par des particuliers. On peut ainsi estimer que 22% des foyers sont couverts par un mono-contrat « PJ », puisque il y a en France 28,5 millions de ménages selon l'INSEE³⁹. Par ailleurs, selon la fédération française de l'assurance, environ 40% de l'ensemble des contrats automobiles et multirisque habitation (MRH) comportent une garantie « PJ », et la quasi-totalité de ces contrats comportent une assurance défense pénale et recours suite à accident (DPRSA).

³⁷ Articles L. 127-1 à L. 127-8 du code des assurances.

³⁸ Articles L. 224-1 à L. 224-7-1 du code de la mutualité.

³⁹ Les contrats d'assurance de protection juridique couvrent le souscripteur et l'ensemble de son foyer, à savoir ses éventuels conjoint ou concubin vivant au domicile, enfants mineurs ou majeurs à charge.

D'après la fédération française de l'assurance, le montant moyen de la prime annuelle d'un contrat autonome de protection juridique s'élève à 75€ HT (85€ après application de la taxe sur les conventions d'assurance). Le coût d'une garantie « PJ » est variable selon l'entreprise d'assurance et l'étendue de la garantie.

En 2016, selon la fédération française de l'assurance, les garanties « PJ » générales ont été utilisées 2 millions de fois par des assurés cherchant des renseignements juridiques, tandis que 450 000 sinistres ont été recensés pour toute l'assurance de protection juridique. Ces litiges touchent principalement à la consommation (35%) ou à l'habitation (27%).

Au niveau de l'Union européenne, l'assurance de protection juridique a fait l'objet d'une harmonisation spécifique dès 1987, avec la directive 87/344/CEE du 22 juin 1987. Le cadre juridique européen est désormais fixé par les articles 198 à 205 de la directive 2009/138/CE du 25 novembre 2009 dite "Solvabilité 2", qui reprennent les dispositions de la directive 87/344/CEE.

Dans le cadre de l'exécution d'un contrat d'assurance, l'assureur s'engage à réparer le préjudice et à intervenir pour défendre les intérêts de son assuré en cas de survenance d'un sinistre. S'agissant de l'assurance de protection juridique, le sinistre est défini comme « *le refus qui est opposé à une réclamation dont l'assuré est l'auteur ou le destinataire* » (art. L. 127-2-1 du code des assurances et art. L. 224-2-1 du code de la mutualité).

Conformément aux principes généraux du droit des contrats, l'assurance n'intervient que dans la limite du champ d'application du contrat, qui définit les risques couverts. Comme tout contrat d'assurance, le contrat d'assurance de protection juridique peut prévoir certaines limites, par exemple un seuil d'intervention, sous lequel l'assurance n'interviendra pas (par dossier ou par année), un plafond de prise en charge, au-dessus duquel la charge reviendra à l'assuré, un plafonnement des honoraires d'avocats, des experts ou huissiers, ou des limites territoriales d'intervention.

L'assurance de protection juridique prend généralement en charge les frais et honoraires nécessaires au règlement du litige ou du différend, en particulier les honoraires d'avocat ou les frais et honoraires d'experts ou d'huissiers.

Conformément au droit européen, le cadre français régissant l'assurance de protection juridique garantit à l'assuré de pouvoir choisir librement son avocat, notamment en prévoyant explicitement que l'assuré n'est pas obligé de choisir celui éventuellement proposé par son assureur⁴⁰. Depuis 1990, le code des assurances dispose ainsi : « *Tout contrat d'assurance de protection juridique stipule explicitement que, lorsqu'il est fait appel à un avocat ou à toute autre personne qualifiée par la législation ou la réglementation en vigueur pour défendre, représenter ou servir les intérêts de l'assuré [...], l'assuré a la liberté de le choisir. [...] Aucune clause du contrat ne doit porter atteinte, dans les limites de la garantie, au libre choix*

⁴⁰ Article L. 127-3 du code des assurances et article L. 224-3 du code de la mutualité.

ouvert à l'assuré par les deux alinéas précédents. L'assureur ne peut proposer le nom d'un avocat à l'assuré sans demande écrite de sa part. »

La loi n° 2007-2010 du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique a complété les mesures nationales de transposition du droit européen, en encadrant notamment les conditions de fixation des honoraires des avocats. L'article 3 de cette loi, issue d'une proposition sénatoriale, visait à clarifier les relations entre l'avocat et son client lorsque ce dernier a recours à l'assurance de protection juridique. En particulier, ces nouvelles dispositions traduisaient la volonté de soumettre tous les avocats à une règle unique, indépendamment de leurs liens avec l'entreprise d'assurance, et d'éviter aux avocats d'être placés dans une situation de conflit d'intérêts entre l'assuré et l'assureur⁴¹. Depuis, l'article L. 127-5-1 du code des assurances et l'article L. 224-5-1 du code de la mutualité prévoient que les honoraires de l'avocat sont déterminés entre ce dernier et son client, sans pouvoir faire l'objet d'un accord avec l'assureur de protection juridique, la mutuelle ou l'union.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Les dispositions actuelles de l'article L. 127-5-1 du code des assurances et de l'article L. 224-5-1 du code de la mutualité constituent un écart de transposition au regard des directives 87/344/CEE du 22 juin 1987 et 2009/138/CE du 25 novembre 2009. Elles vont au-delà de l'exigence du libre choix de l'avocat par l'assuré fixée au niveau européen, en interdisant à l'assureur de protection juridique de s'immiscer dans la négociation sur les honoraires entre l'assuré et l'avocat choisi par ce dernier.

Un tel écart de transposition présente plusieurs aspects pénalisants pour la majorité des acteurs concernés, en particulier pour les assurés en protection juridique :

- L'interdiction générale faite aux entreprises d'assurance de participer à la négociation des honoraires des avocats intervenant en protection juridique apparaît comme une mesure disproportionnée au regard du principe de la liberté contractuelle. Si l'article 10 de la loi n° 71-1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques prévoit que les honoraires de l'avocat sont fixés en accord avec le client, il n'exclut aucunement qu'un tiers puisse participer à leur négociation ou donner son accord, notamment quand ce tiers y est autorisé contractuellement par le client. Par ailleurs, l'existence d'une convention d'honoraires préalablement négociée ne remet pas en cause la liberté de choix de l'avocat, puisque l'assuré conservera toujours la possibilité de choisir un autre avocat que celui proposé par son assureur. Enfin, l'interdiction prévue au niveau national constitue une contrainte juridique et pratique hors du cadre protecteur fixé au niveau européen, pour les assurés qui ne peuvent bénéficier d'aucun conseil ou de tarifs avantageux de la part de leur assureur, comme pour les assureurs dans le cadre de la bonne exécution de leurs contrats ;

⁴¹ Rapport n°160 (2006-2007) de M. Yves Détraigne, déposé le 17 janvier 2007, fait au nom de la commission des lois du Sénat sur la proposition de loi relative aux contrats d'assurance de protection juridique.

- Un assuré est susceptible d'éprouver davantage de difficultés qu'une entreprise d'assurance pour déterminer les modalités précises de rémunération des prestations juridiques envisagées. En particulier, il n'apparaît pas évident pour un particulier de conclure, seul et sans conseil extérieur, une convention d'honoraires avec l'avocat qu'il aura choisi, notamment de négocier le meilleur tarif au regard de ses besoins ou attentes. Par ailleurs, les honoraires d'un avocat demeurant libres, même après la signature d'une convention d'honoraires, il n'est pas toujours simple pour un assuré de comprendre une tarification dont la logique peut varier (honoraires au temps passé, honoraires forfaitaires, honoraires de résultat, honoraires de base, honoraires complémentaires, etc.), comme il peut être compliqué pour un assuré d'évaluer le montant final des honoraires à l'issue du litige ou de savoir si ce montant dépassera ou non les plafonds de garantis prévus par le contrat d'assurance de protection juridique. Dans certains cas, l'assuré pourrait ainsi être dissuadé de recourir à un avocat faute d'avoir la même maîtrise que l'assureur de l'ensemble des éléments de la prestation juridique ;
- Les dispositions nationales en vigueur remettent en cause un principe économique clef que constitue la capacité pour une entreprise d'assurance de faire usage de sa position « d'acheteur en gros », qui permet de négocier des tarifs compétitifs en vue d'en faire bénéficier ses assurés. Les dispositions nationales en vigueur présentent l'inconvénient d'interdire tout accord préalable entre un assureur et certains avocats sur le montant des honoraires, par exemple pour mettre en place un système de forfait au profit des assurés. L'interdiction générale et stricte prévue par la loi apparaît ainsi préjudiciable pour les consommateurs, qui peuvent être contraint de régler un reste à charge.

En fonction de l'avocat choisi par l'assuré et du résultat des discussions survenues entre eux, un assuré peut aujourd'hui avoir à supporter des honoraires d'avocat dès lors que ces derniers excèdent les plafonds de prise en charge prévus par le contrat d'assurance de protection juridique. L'assureur ne pouvant intervenir dans la négociation des honoraires entre l'assuré et l'avocat, les honoraires de l'avocat choisi par l'assuré sont ainsi susceptibles d'entraîner un « reste à charge » non anticipé pour ce dernier.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1 IMPACTS JURIDIQUES

Il est proposé de supprimer d'une part, à l'article L. 127-5-1 du code des assurances, les mots : «, *sans pouvoir faire l'objet d'un accord avec l'assureur de protection juridique* » et d'autre part, à l'article L. 224-5-1 du code de la mutualité, les mots : «, *sans pouvoir faire l'objet d'un accord avec la mutuelle ou l'union* ».

3.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La suppression de la mention : « *sans pouvoir faire l'objet d'un accord avec l'assureur de protection juridique* » constitue un allègement des contraintes pesant sur l'ensemble des acteurs dans le domaine de l'assurance de protection juridique.

Les consommateurs, notamment les assurés, pourront ainsi bénéficier des conseils de la part des entreprises d'assurance ainsi que de tarifs plus avantageux négociés par les assureurs avec l'avocat librement choisi par l'assuré. A cet égard, la modification proposée du code des assurances est susceptible de réduire le reste à charge incombant à l'assuré « PJ », dès lors que ce dernier choisit d'être représenté par un avocat dont les honoraires ont été déterminés en accord avec son assureur et n'excèdent pas les plafonds de prise en charge prévus par le contrat d'assurance.

La mesure proposée doit également permettre aux avocats comme aux assureurs d'échanger sur les aspects financiers de la prise en charge d'un assuré en protection juridique, voire de conclure des accords préalables sur le montant des honoraires dans le cadre de l'exécution d'un contrat d'assurance « PJ », afin d'en faire bénéficier leurs clients communs.

Si la mesure envisagée constitue une évolution positive, en particulier pour les consommateurs, il est toutefois particulièrement complexe d'évaluer les impacts de la mesure envisagée sur le montant des honoraires d'avocat comme sur le reste à la charge des assurés, dans le cadre de l'exécution d'un contrat d'assurance de protection juridique. Un tel impact est en effet directement dépendant de la position qui sera adoptée par chacun des acteurs concernés, à titre collectif comme à titre individuel. Il sera aussi fonction du libre choix de l'assuré de recourir à l'avocat proposé par son assureur ou avec lequel ce dernier a négocié le montant des honoraires : l'existence d'une convention d'honoraires préalablement négociée ne remet pas en cause la liberté de choix de l'avocat, puisque l'assuré conservera toujours la possibilité de choisir un autre avocat que celui proposé par son assureur.

4. CONSULTATIONS MENÉES ET MODALITÉS D'APPLICATION

6. 4.1CONSULTATIONS MENÉES

La modification de l'article L. 127-5-1 du code des assurances et de l'article L. 224-5-1 du code de la mutualité a été soumise au Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières qui a rendu un avis favorable lors de sa séance du 13 septembre 2018.

Le Conseil supérieur de la mutualité a été consulté et a rendu un avis favorable le 6 septembre 2018.

1.2 MODALITÉS D'APPLICATION

La mise en œuvre des dispositions législatives envisagées n'implique pas de mesures réglementaires d'application. Actuellement, aucune disposition réglementaire ne précise les modalités d'application de l'article L. 127-5-1 du code des assurances ou de l'article L. 224-5-1 du code de la mutualité.

Il n'apparaît pas nécessaire de prévoir un dispositif particulier d'entrée en vigueur. Les dispositions législatives proposées devraient ainsi entrer en vigueur le lendemain de la publication du texte.

Article 46 : Simplification du recours à certains contrats publics de services juridiques

1. ÉTAT DES LIEUX

Les articles 10 de la directive 2014/24/UE et 21 de la directive 2014/25/UE du 26 février 2014 excluent de leur champ d'application certains marchés publics de services juridiques dont notamment ceux ayant pour objet la représentation légale d'un client par un avocat et les prestations de conseil juridique s'y attachant. La Cour de justice de l'Union européenne a, par une décision du 6 juin 2019, considéré que cette exclusion était conforme au traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁴².

L'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, codifiée dans le code de la commande publique, a transposé les exclusions prévues par les directives 2014/24/UE et 2014/25/UE du 26 février 2014, à l'exception de celles concernant ces deux types de marchés de services juridiques. Ces marchés publics sont en effet soumis aujourd'hui à l'ordonnance, tout en bénéficiant d'une procédure allégée afin de tenir compte des spécificités des services juridiques de représentation et de conseil fournis par les avocats.

Ce choix du Gouvernement s'inscrivait dans le prolongement du rapport de la Cour des comptes intitulé « Le recours par l'Etat aux conseils extérieurs », demandé par la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances, et rendu public le 12 mars 2015 qui soulignait de manière très critique les pratiques des acheteurs publics en la matière. Dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir exercé contre le décret du 25 mars 2016 par le Conseil national des barreaux, le dispositif a été validé par le Conseil d'Etat qui a considéré que rien ne faisait obstacle à ce que le Gouvernement institue des règles plus contraignantes que celles définies par les directives européennes⁴³.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Si la soumission des marchés publics de services juridiques aux règles de la commande publique présente certains avantages pour les cabinets d'avocats en conférant davantage de visibilité aux procédures de passation, elle est toutefois source de contraintes administratives et procédurales et, donc de lourdeurs, tant pour les acheteurs que pour les opérateurs économiques.

Par ailleurs, la mise en concurrence s'avère difficilement conciliable avec la spécificité des services juridiques. En effet, le choix d'un avocat, dont la profession réglementée présente un certain nombre de garanties en termes de déontologie, n'est pas comparable au choix d'un

⁴² CJUE, 6 juin 2019, C-264/18

⁴³ CE, 9 mars 2016, Conseil national des barreaux, n° 393589.

autre prestataire de service. En particulier, *l'intuitu personae* constitue l'essence du mandat qui lie l'avocat à son client, particulièrement important dans le cadre d'une procédure juridictionnelle. Or, il est très difficile dans le cadre rigide des marchés publics, de détecter le cabinet d'avocats le plus compétent pour ses besoins. Ainsi, les acheteurs renoncent à rechercher une véritable relation *intuitu personae* et choisissent le moins disant au détriment de la qualité du conseil ou de la défense assurée.

La mesure envisagée vise à aligner le champ d'application matériel du droit interne sur celui prévu par les directives européennes, ce qui répond à l'objectif de simplification des normes. Une telle mesure est en effet de nature à limiter le coût administratif et financier de la procédure de passation pour les acheteurs comme pour les opérateurs économiques. Cette mesure vise en outre à instituer un meilleur équilibre du droit interne par rapport au droit en vigueur dans les autres États membres, lesquels ont opéré une transposition stricte des directives du 26 février 2014. Cette mesure contribue donc également à accroître la compétitivité du droit interne de la commande publique.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

3.1 IMPACTS JURIDIQUES

La partie législative du code de la commande publique devra être modifiée. Les contrats publics de services juridiques seront intégrés dans le champ du livre V « Autres marchés publics » de la deuxième partie du code de la commande publique et dans le champ du livre II « Autres contrats de concession » de la troisième partie du même code. Ces livres définissent les règles particulières applicables aux contrats de la commande publique, celles-ci dérogent très largement au droit commun issu des directives européennes puisqu'elles se limitent essentiellement à régir l'exécution (et non la passation) de ces contrats (délais de paiement, modalités de facturation...).

Les acheteurs verront ainsi leurs obligations procédurales allégées, n'étant plus soumis, pour la passation de ces marchés publics, aux dispositions de droit commun du code de la commande publique.

3.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Le recensement des marchés publics permet d'obtenir les informations statistiques suivantes sur les marchés publics de services juridiques. Les acheteurs ont conclu 318 marchés de services juridiques pour un montant total estimé à 29,45 M€.

Toutefois, ces chiffres ne sont pas exhaustifs dans la mesure où le recensement concerne les marchés dont le montant est supérieur à 90 000 € HT. Les marchés de services juridiques sont estimés, pour une grande part d'entre eux, à des montants inférieurs à 90 000 € HT.

Économies réalisées sur une année du fait de l'exclusion :

	Nombre de marchés de services juridiques passés sur une année dans les secteurs désormais exclus	Coût d'une procédure	Coût sur une année	Economies réalisées sur une année du fait de l'exclusion
Acheteurs	318	3 000 €	954 000 €	954 000 €
Opérateurs économiques	318	1 000 €	318 000 €	318 000 €
Total	318	4 000 €	1 272 000 €	1 272 000 €

4. MODALITÉS D'APPLICATION

4.1 APPLICATION DANS LE TEMPS

La mesure sera applicable dès l'entrée en vigueur de la loi. Toutefois, afin de ne pas remettre en cause les procédures de passation en cours au moment de son entrée en vigueur, elle ne sera pas applicable aux marchés publics et aux contrats de concession pour lesquels une consultation a été engagée ou un avis d'appel à la concurrence a été envoyé antérieurement.

4.2 APPLICATION TERRITORIALE

Les dispositions sont applicables sur le territoire de la République française, désignant la France métropolitaine et les collectivités territoriales régies par l'article 73 de la Constitution, ainsi qu'à Saint-Barthélemy, Saint-Martin, et Saint-Pierre-et-Miquelon, en vertu du principe d'identité législative. En revanche, le texte n'est applicable dans les îles Wallis-et-Futuna, en Polynésie française en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, uniquement aux contrats passés par l'Etat et ses établissements publics. Il convient néanmoins d'y rendre applicables ces dispositions.

Article 47 : Suppression de l'obligation de compatibilité des nouveaux équipements radioélectriques avec la norme IPv6

1. ÉTAT DES LIEUX

L'article 42 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique impose une obligation de mise en conformité de tout équipement radioélectrique avec la norme IPV6, à compter du 1^{er} janvier 2018.

La norme IPV6 est une norme internationale de format d'adresse IP (*Internet protocol*). La volonté du législateur d'imposer cette norme est la conséquence d'une pénurie d'adresses IPV4, communément utilisées pour les équipements radioélectriques.

L'obligation de recourir à la norme IPV6 constitue toutefois une mesure isolée à l'échelle européenne. En effet, la directive 2014/53/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014 relative à l'harmonisation des législations des Etats membres concernant la mise à disposition sur le marché d'équipements radioélectriques et abrogeant la directive 1999/5/CE traite de la mise à disposition sur le marché d'équipements radioélectriques et de leur mise en service dans l'Union. Son article 3 vise à définir des exigences essentielles que les équipements radioélectriques doivent respecter en matière notamment de protection de la santé et de la sécurité des personnes et des animaux domestiques, de protection des biens et de garantie d'un niveau adéquat de compatibilité électromagnétique.

L'article 42 de la loi du 7 octobre 2016 susmentionnée introduit une disposition relative à la mise à disposition et à la mise en service des équipements radioélectriques mais de nature plus contraignante que celles qui résultent de la directive européenne. Cet article contraint en effet les industriels à adapter leurs produits à la norme IPV6 exclusivement, sans leur laisser la possibilité de choisir une autre norme permettant d'atteindre le même objectif. A l'occasion de plusieurs entretiens, les acteurs économiques concernés ont fait part aux services de l'Etat de difficultés concernant l'application de cette mesure, notamment au regard de son champ d'application jugé très vaste et de l'absence de période transitoire indispensable pour le renouvellement d'une gamme de produits qui peut prendre de 18 à 24 mois.

En outre, en l'état actuel des choses, cette mesure n'est pas mise en œuvre. En effet, aucune autorité de contrôle de la conformité n'a été mise en place et aucun dispositif de sanction en cas de non-respect de l'obligation n'a été institué.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

L'article 42 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 constitue une mesure de sur-transposition du droit de l'Union européenne. En effet, l'article 3 de la directive 2014/53/UE précitée définit les exigences essentielles devant être respectées par les équipements

radioélectriques. La disposition de droit interne va plus loin que ce qu'impose la directive et prévoit qu'« à compter du 1er janvier 2018, tout nouvel équipement terminal, au sens de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques, destiné à la vente ou à la location sur le territoire français doit être compatible avec la norme IPV6 ».

Selon le rapport inter-inspections relatif à l'inventaire des sur-transpositions de directives européenne établi en avril 2018, cette « disposition législative nationale apparaît disproportionnée au regard de l'objectif recherché » et apparaît « difficilement applicable » par les entreprises de production qui devront entre autres se débarrasser de leur stock d'équipements non conformes.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'article 42 de la loi du 7 octobre 2016 susmentionnée sera abrogé. Les effets juridiques de cette suppression sont minimes du fait du défaut de mise en œuvre de la mesure (cf. supra).

4. CONSULTATION MENÉE

L'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse a été consultée et a rendu un avis sur cette disposition, le 25 septembre 2018.

Article 48 : Suppression de l'espace aérien surjacent du champ d'application de la stratégie nationale pour la mer et le littoral

1. ÉTAT DES LIEUX

L'article 2 de la directive 2014/89/UE du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime indique que :

- « 1. La présente directive s'applique aux eaux marines des États membres... »
- « 3. La présente directive n'interfère pas avec la compétence des États membres pour concevoir et déterminer, dans leurs eaux marines, la portée et le contenu de leurs plans issus de la planification de l'espace maritime. Elle ne s'applique pas aux règles de planification et d'utilisation des sols. »

L'article 3 de la directive 2014/89/UE du 23 juillet 2014 donne la définition suivante des eaux marines. Il s'agit des « eaux, fonds marins et sous-sols au sens de l'article 3, point 1) a), de la directive 2008/56/CE et (...) eaux côtières au sens de l'article 2, point 7), de la directive 2000/60/CE ainsi que leurs fonds marins et leurs sous-sols. »

L'article L. 219-1 alinéa 2 du code de l'environnement, introduit par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (« Grenelle II ») prévoit que « Ce document en fixe les principes et les orientations générales qui concernent, tant en métropole qu'outre-mer, les espaces maritimes sous souveraineté ou sous juridiction nationale, l'espace aérien surjacent, les fonds marins et le sous-sol de la mer. »

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La mention de l'espace aérien surjacent est apparue dès l'avant-projet de loi (qui deviendra la loi « Grenelle II »), sans qu'elle ait été mentionnée lors des différentes étapes de la procédure législative. Des rapports des commissions du Sénat et de l'Assemblée nationale il est possible de déduire une volonté assumée de définir largement le champ d'application de la stratégie nationale pour la mer et le littoral. On y lit en effet que « les principes et orientations générales de la stratégie nationale (...) valent (...) dans des espaces maritimes entendus au sens large. Sont en effet intégrés les espaces sous souveraineté ou juridiction nationales, mais aussi l'espace aérien les surplombant, les fonds et sous-sols marins, ainsi que les activités terrestres ayant un impact sur l'ensemble de ces espaces ».

Il paraît aujourd'hui nécessaire de supprimer un tel écart de transposition. En effet, aux termes de l'actuel article L. 219-1 du code de l'environnement, la stratégie nationale pour la mer et le littoral devrait porter sur l'espace aérien surjacent. Or, non seulement une telle planification ne paraît ni utile, ni pertinente, mais elle n'est pas rendue nécessaire par le droit de l'Union européenne. L'extension du champ d'application de la stratégie nationale pour la mer et le

littoral à l'espace aérien surjacent est une sur-transposition qu'il convient de supprimer dès lors qu'elle est, d'une part, source de confusion et, d'autre part, porteuse de risques contentieux puisque, dans les faits, la stratégie marine adoptée par le décret n° 2017-222 du 23 février 2017 ne l'a pas mise en œuvre.

3. ANALYSE DES IMPACTS DE LA DISPOSITION ENVISAGÉE

La présente disposition se traduira par une modification de l'article L. 219-1 du code de l'environnement.

La suppression de la mention « l'espace aérien surjacent » est sans conséquence sur la stratégie nationale pour la mer et le littoral adoptée par le décret n° 2017-222 du 23 février 2017, ni sur la mise en œuvre de la planification de l'espace maritime par les documents stratégiques de façade (qui sont eux même une déclinaison de la stratégie nationale). Cette planification est actuellement en cours (première partie achevée au printemps 2019) et aucune disposition envisagée ne concerne l'espace aérien.

Article 49 : Alignement avec le droit de l'Union du champ des archives publiques constituant des trésors nationaux

1. ETAT DES LIEUX

L'article 2 de la directive 2014/60/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre et modifiant le règlement (UE) n°1024/2012 (refonte) définit le « bien culturel » comme « *un bien classé ou défini par un État membre, avant ou après avoir quitté illicitement le territoire de cet État membre, comme faisant partie des « trésors nationaux ayant une valeur artistique, historique ou archéologique » conformément à la législation ou aux procédures administratives nationales au sens de l'article 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* ».

En droit interne, l'article L. 111-1 du code du patrimoine définit les trésors nationaux de manière plus large que l'exigence minimale posée par la directive susmentionnée en incluant l'ensemble des archives publiques dans cette définition et non seulement celles ayant une valeur artistique, historique ou archéologique, ainsi que le prévoit la directive.

Les archives sont l'ensemble des documents, papier et numériques, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support⁴⁴. Ainsi, les dossiers courants des personnes publiques et des personnes privées exerçant une mission de service public ou encore leurs messageries électroniques sont-elles, en droit, des archives publiques. L'actuelle rédaction de l'article L. 111-1 du code du patrimoine en fait aussi des trésors nationaux.

Cette qualification crée un régime de circulation spécifique. En effet, en application de l'article L. 111-7 du code du patrimoine, « *l'exportation des trésors nationaux hors du territoire douanier peut être autorisée à titre temporaire, par l'autorité administrative, aux fins de restauration, d'expertise, de participation à une manifestation culturelle ou de dépôt dans une collection publique* ». Ces dispositions interdisent notamment aux personnes détenant des archives publiques courantes et intermédiaires numériques de recourir à des solutions d'hébergement externalisé qui impliquent une conservation hors du territoire douanier, dans des solutions de cloud par exemple.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente mesure vise à retirer du périmètre des trésors nationaux les archives publiques courantes et intermédiaires, en y maintenant les archives définitives (ou archives dites «

⁴⁴ Article L. 211-1 du code du patrimoine.

historiques »). Une telle mesure permettrait ainsi de définir les trésors nationaux en droit français conformément à la directive 2014/60/UE.

La nouvelle rédaction proposée limitera cette contrainte de circulation aux seules « archives définitives », sélectionnées à l'issue de leur durée d'utilité administrative parce qu'elles présentent un intérêt historique. Ces archives, comparables aux collections des musées ou aux manuscrits et imprimés anciens des bibliothèques, continueront de relever du régime des trésors nationaux, comme le prévoit la directive 2014/60/UE du Parlement européen et du conseil du 15 mai 2014.

Les archives publiques courantes et intermédiaires pourront en revanche faire l'objet d'une conservation externalisée hors du territoire douanier national, sous réserve de contraintes issues d'autres régimes juridiques et autorisées par le règlement européen relatif à la libre circulation des données en cours d'élaboration.

La nouvelle rédaction de l'article L. 111-1 du code du patrimoine permettra aux personnes publiques et aux personnes privées exerçant une mission de service public de recourir aux services d'hébergement de données proposés par un nombre plus élevé d'entreprises qu'aujourd'hui. Cette plus large ouverture à la concurrence devrait avoir pour conséquence une diminution du coût des prestations, sans qu'il soit possible, à ce stade, de les chiffrer.

3. ANALYSE DES IMPACTS DE LA DISPOSITION ENVISAGÉE

La modification du périmètre des trésors nationaux visant à en retirer les archives publiques courantes et intermédiaires aura pour incidence de modifier la rédaction de l'article L. 111-1 du code du patrimoine. Elle n'aura pas d'incidence sur d'autres textes et ne nécessitera pas plus de prendre des textes d'application.

Les seuls impacts seront, en pratique, pour les détenteurs d'archives courantes et intermédiaires, auxquels ne seront plus appliquées les règles relatives aux trésors nationaux, notamment en ce qui concerne la circulation de ces biens.

4. MODALITÉS D'APPLICATION

Il est prévu une entrée en vigueur immédiate pour cet article.

Il s'appliquera de plein droit aux collectivités régies par le principe d'identité législative. Il n'a pas vocation à être étendu en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et dans les TAAF.

Art 49 (fin) : Suppression de certaines obligations de publicité en matière d'actions en restitution de biens culturels

1. ETAT DES LIEUX

Les actions en restitution permettent à un Etat qui a perdu des biens culturels d'une importance fondamentale (qualifiés de « trésors nationaux ») d'en demander la restitution ou le retour à l'Etat sur le territoire duquel les biens se trouvent, dès lors que les biens culturels ont quitté le territoire de façon illégale, c'est-à-dire en violation de la législation qui y est en vigueur ou en violation des conditions auxquelles une autorisation temporaire a été octroyée. Par conséquent, la restitution du bien doit intervenir.

Le droit européen, par la directive 93/7/CEE du 15 mars 1993 du Conseil des Communautés européennes relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un Etat membre, a mis en place un système permettant aux États membres d'obtenir la restitution, sur leur territoire, des biens culturels classés « trésors nationaux » au sens de l'article 36 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et qui ont quitté leur territoire en violation des mesures nationales. Cette directive organise ainsi depuis 1993 la procédure par laquelle les biens culturels ayant quittés illicitement le territoire d'un État membre sont restitués.

En droit interne, les dispositions transposant la directive 93/7/CEE susmentionnée ont été codifiées, tant au plan législatif (en 2004) que réglementaire (en 2011), dans le code du patrimoine.

La directive 2014/60/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 relative à la restitution de biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre et modifiant le règlement (UE) n°1024/2012 (refonte) est venue refondre la directive 93/7/CEE du 15 mars 1993 du Conseil des Communautés européennes relative à la restitution des biens culturels ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre.

Les exercices d'évaluation de la directive 93/7/CEE susmentionnée ont permis de constater l'efficacité limitée de cet instrument pour obtenir la restitution des « trésors nationaux » ayant quitté illicitement le territoire d'un État membre et situés sur le territoire d'un autre Etat membre.

Dans le cadre de l'article 4 de la directive 93/7/CEE, la France a recouru à quelques reprises aux mécanismes de coopération administrative prévus (notifications de découvertes d'objets ou demande de recherches) et a elle-même été saisie par d'autres Etats membres de la même manière. En revanche, elle n'a introduit que deux demandes de restitution : une en 2003 portant sur 33 000 archives publiques situées en Belgique et une en 2011 concernant des biens d'église du Cantal retrouvés en Allemagne. Il convient de souligner que, dans ces deux affaires, la restitution des biens culturels est intervenue sans que la France ait eu à poursuivre la procédure prévue par la directive jusqu'à son terme.

En conséquence de l'augmentation attendue du nombre de restitutions avec la nouvelle directive, la transposition qui a été opérée dans le droit national devrait conduire à un nombre plus important de cas de mise en œuvre de la procédure prévue par la directive.

La directive 2014/60//UE susmentionnée ne prévoit pas de publicité des actions en restitution.

Or dans le cadre de la transposition de la directive 2014/60//UE susmentionnée, une publicité a été prévue pour les actions en restitution effectuées en France par un Etat membre, à l'article L. 112-7 du code du patrimoine ainsi que pour les actions en restitution effectuées par la France (publicité de la décision juridictionnelle rendue par la juridiction de l'Etat membre saisi de cette action prévue à l'article L. 112-15 du code du patrimoine). Par ces dispositions, le droit interne organise une information du public afin que le propriétaire du bien culturel puisse être le plus rapidement possible associé à l'action introduite par l'Etat.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Les dispositions de l'article L. 112-7 et L. 112-15 du code du patrimoine consistant en un écart de transposition, il convient dès lors de les supprimer.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

La présente mesure vise à abroger les articles L. 112-7 et L. 112-15 du code du patrimoine.

4. MODALITÉS D'APPLICATION

4.1 APPLICATION DANS LE TEMPS ET L'ESPACE

Il est prévu une entrée en vigueur immédiate de cet article qui a vocation à s'appliquer de plein droit dans les collectivités régies par le principe d'identité législative. Il est rendu applicable aux îles de Wallis-et-Futuna.

Il n'a en revanche pas vocation à être étendu en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, et dans les TAAF, les articles L. 112-7 et L. 112-15 n'y étant pas applicables.

4.2 TEXTES D'APPLICATION

L'entrée en vigueur de cet article est subordonnée à la publication d'un décret d'application. Ce décret viendra abroger les articles du code du patrimoine mettant en œuvre les dispositions des articles L. 112-7 et L. 112-15 du code du patrimoine, abrogés par la présente mesure.

