

N° 10

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 3 octobre 2018

PROJET DE LOI

(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE),

portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français,

PRÉSENTÉ

au nom de M. Édouard PHILIPPE,

Premier ministre

Par M. Jean-Yves LE DRIAN,

ministre de l'Europe et des affaires étrangères

(Envoyé à la commission spéciale.)

Table des matières

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ DES MOTIFS.....	5
PROJET DE LOI	17
ÉTUDE D'IMPACT.....	35
AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT.....	149

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'excès de normes est pénalisant pour la compétitivité des entreprises, l'emploi, le pouvoir d'achat et l'efficacité des procédures administratives et des services publics. C'est également le cas de certaines sur-transpositions de directives européennes en droit interne, qui s'entendent comme toute mesure nationale de transposition instaurant une norme plus contraignante que celle qui résulterait de la stricte application de la directive, sans que cela ne soit justifié par un objectif national identifié. Ces sur-transpositions injustifiées et pénalisantes peuvent prendre plusieurs formes : imposer des obligations allant au-delà de ce que requiert le droit de l'Union européenne, étendre leur champ d'application ou encore ne pas mettre en œuvre une possibilité de dérogation ou d'exclusion qu'il prévoit.

Dans le cadre de la politique de réduction de la production normative et de simplification de la vie administrative qu'il a entreprise, le Gouvernement a mené un travail de recensement et d'analyse de l'opportunité de l'ensemble des sur-transpositions identifiées en droit français, en vue de supprimer celles qui ne correspondent à aucune priorité nationale identifiée et qui pèsent, de façon injustifiée, sur la compétitivité et l'attractivité de la France en Europe.

Le chapitre I^{er} est consacré aux mesures de sur-transposition ayant trait à l'économie.

La section 1 traite plus spécifiquement du droit de la consommation.

L'**article 1^{er}** vise à supprimer certaines contraintes imposées aux annonceurs en matière de publicité relative aux crédits à la consommation, qui vont au-delà de ce qui est prévu par la directive 2008/48/CE concernant les contrats de crédit aux consommateurs et qui n'apparaissent pas justifiées.

L'article remplace, tout d'abord, l'obligation de faire figurer les informations essentielles sur toute publicité dans une taille de caractère plus importante que celle utilisée pour indiquer toute autre information relative aux caractéristiques de financement. Il est prévu de revenir à la

rédaction prévalant avant l'adoption de la loi du 1^{er} juillet 2010, cette taille des caractères devant dorénavant être au moins aussi importante. Cette disposition permet l'allègement d'une contrainte sur les annonceurs, non prévue par la directive précitée, tout en garantissant une information loyale au consommateur.

Il supprime également l'obligation de reprise, dans un encadré spécifique en en-tête d'une publicité relative à un crédit à la consommation adressée par voie postale, courrier électronique, distribué à domicile ou sur la voie publique, d'un certain nombre de mentions relatives au taux et aux échéances de remboursement du crédit, qui figurent déjà de façon claire et visible sur la publicité en vertu de dispositions transposant la directive susmentionnée.

Il supprime, enfin, l'interdiction de mentionner dans toute publicité l'existence d'une franchise de paiement des loyers ou de remboursement des échéances du crédit supérieure à trois mois, dès lors qu'un tel remboursement différé n'est pas illicite et que le consommateur dispose des informations nécessaires sur de telles modalités de paiement grâce à la fiche d'information standardisée européenne qui est lui obligatoirement remise avant de s'engager dans le crédit.

L'**article 2** supprime l'obligation de mention, dans toute publicité relative à un crédit immobilier, des informations suivantes : délai de réflexion de dix jours, vente subordonnée à l'obtention du prêt, remboursement par le vendeur des sommes versées en cas de refus du prêt.

Cette mention obligatoire n'est pas prévue par la directive 2014/17/UE sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel. Le consommateur dispose, par ailleurs, d'une information précontractuelle complète sur ces points, dans la fiche d'information européenne standardisée remise obligatoirement avant tout engagement. La suppression de ces mentions ne remet pas en cause les droits auxquels elles font référence.

La section 2 porte suppression des sur-transpositions dans le domaine du droit des sociétés.

L'**article 3** supprime l'obligation de déclaration auprès du greffe du tribunal de commerce prévue au troisième alinéa de l'article L. 236-6 du code de commerce pour les opérations de fusion et de scission concernant les sociétés par actions simplifiées et les sociétés en commandite par actions. La directive 2017/1132/UE du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés n'impose une telle déclaration qu'aux sociétés anonymes et aux sociétés européennes, ainsi qu'aux sociétés par actions

participant à une fusion transfrontière réalisée au sein de l'Union européenne.

L'**article 4** modifie l'article L. 236-9 du code de commerce afin de permettre à l'assemblée générale extraordinaire d'une société anonyme absorbante de recourir aux délégations de compétence et aux délégations de pouvoir au bénéfice de son conseil d'administration ou directoire, selon le cas, à l'instar de ce que prévoit déjà le droit français en matière d'augmentation de capital. Le mécanisme de délégation consiste en une autorisation donnée aux dirigeants, par l'assemblée générale extraordinaire, de procéder à une fusion absorption. Lorsque cette opération nécessite une augmentation de capital, l'assemblée générale délèguerait alors, dans les conditions de droit commun, sa compétence ou son pouvoir pour réaliser cette augmentation corrélative, dans une limite temporelle et sous un plafond de taille de la société absorbée. Pour répondre aux exigences de l'article 94 de la directive 2017/1132 du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés, il est enfin prévu que un ou plusieurs actionnaires de la société absorbante réunissant au moins 5 % du capital social peut demander en justice la désignation d'un mandataire aux fins de convoquer l'assemblée générale extraordinaire de la société absorbante pour qu'elle se prononce sur l'approbation de la fusion.

L'**article 5** permet de créer la catégorie de « moyennes entreprises » selon des seuils à fixer par décret, l'objectif étant de retenir les seuils de référence prévus par la directive 2013/34/UE du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises. Il instaure ainsi la faculté, pour cette catégorie d'entreprises et dans des conditions précisées par un règlement de l'Autorité des normes comptables, d'élaborer un compte de résultat simplifié et de ne rendre publique qu'une présentation simplifiée du bilan et de l'annexe à l'exception des sociétés visées à l'article L. 123-16-2 du code de commerce.

La section 3 porte sur la suppression des sur-transpositions en matière financière.

L'**article 6** est relatif aux modalités de fixation des honoraires d'avocats intervenant dans le cadre de l'exécution d'un contrat d'assurance de protection juridique. Il supprime l'interdiction, pour l'assureur de protection juridique, d'intervenir dans la négociation des honoraires entre l'assuré et l'avocat qu'il choisit, qui n'est pas prévue par la directive 2009/138/CE du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (« Solvabilité 2 ») qui définit un cadre harmonisé pour l'assurance de protection juridique, en

garantissant notamment le principe du libre choix de l'avocat par l'assuré. Cette interdiction apparaît disproportionnée et susceptible d'aboutir à des relations contractuelles déséquilibrées, entre l'assuré et son avocat comme entre l'assuré et son assureur. Ces dispositions sont de nature à permettre aux assurés qui le souhaitent de pouvoir bénéficier de l'aide de leur assureur lors des négociations financières avec l'avocat qu'ils auront librement choisi, ou de coûts préalablement négociés et plus avantageux.

L'**article 7** supprime l'assujettissement des syndicats aux obligations en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme prévu par le 8° de l'article L. 561-2 du code monétaire et financier. Les syndicats ne relèvent pas des organismes soumis aux obligations prévues par la directive 2015/849 du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme. De plus, il s'agit d'une profession faiblement exposée au risque de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme. Les obligations imposées, qui ne sont pas exigées par le droit de l'Union européenne, apparaissent donc disproportionnées.

L'**article 8** supprime la consultation annuelle de l'assemblée générale des actionnaires sur l'enveloppe globale des rémunérations versées aux preneurs de risque prévue par l'article L. 511-73 du code monétaire et financier. La directive 2013/36 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CRD IV) n'impose que l'identification de la population des preneurs de risques sans imposer une telle consultation. Cette suppression entre dans le cadre de la démarche d'attractivité et de compétitivité de la place de Paris.

L'**article 9** participe également au renforcement de l'attractivité de la place de Paris en rapprochant le droit français du droit européen existant en matière d'encadrement de la rémunération des salariés dont l'activité a une incidence sur le profil de risque des fonds. La modification proposée de l'article L. 533-22-2 du même code vise à reprendre une limitation de leur champ, prévue par la directive 2011/61/UE sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs (directive AIFM) et par la directive 2014/91/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 modifiant la directive 2009/65/CE portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), pour ce qui est des fonctions de dépositaire, des politiques de rémunération et des sanctions (directive OPCVM V), en précisant que sont concernées les personnes dont les activités ont une incidence « substantielle » sur le profil de risque.

L'**article 10** simplifie les conditions d'octroi de l'exonération des droits d'accise pour certains opérateurs qui utilisent de l'alcool dénaturé prévue à l'article 27 de la directive 92/83/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcooliques. L'article 302 D *bis* du code général des impôts prévoit que les opérateurs qui veulent bénéficier de ces exonérations doivent déposer auprès de l'administration une déclaration préalable de profession en vue d'obtenir un numéro d'utilisateur et qu'ils sont enregistrés auprès de l'administration des douanes. Ces formalités, qui excèdent les exigences prévues par la directive, sont supprimées.

La section 4 concerne le secteur de la commande publique.

L'**article 11** a pour objet d'assurer une transposition stricte des articles 10 de la directive 2014/24/UE et 21 de la directive 2014/25/UE du 26 février 2014, et d'exclure du champ du droit des marchés publics, les marchés de services ayant pour objet la représentation légale d'un client par un avocat et les prestations de conseil juridique s'y attachant. Cette mesure de simplification est de nature à alléger les contraintes administratives et procédurales pesant sur les acheteurs passant ces marchés publics et sur les opérateurs économiques qui candidatent à leur attribution.

La section 5 intervient dans le domaine des communications électroniques.

L'**article 12** supprime l'obligation de déclaration préalable à l'établissement et l'exploitation de réseaux ouverts au public et à la fourniture au public de services de communications électroniques, ainsi que la référence à cette déclaration dans l'ensemble des dispositions du code des postes et des communications électroniques. Cette déclaration n'est pas prévue par la directive 2002/20/CE relative à l'autorisation de réseaux et de services de communication.

Il supprime également les sanctions pénales afférentes au non-respect de cette obligation pour y substituer des sanctions applicables en cas de maintien d'un réseau ou d'un service de communication électronique en violation d'une décision de suspension ou de retrait de ce droit

Enfin, il modifie le code général des impôts afin de supprimer la condition de déclaration préalable exigée pour la perception de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques.

L'**article 13** supprime l'article 42 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique qui imposait l'obligation de mise en conformité de tous les équipements radioélectriques avec la

norme IPV6. L'objectif de cet article est de supprimer une mesure qui n'est pas prévue par la directive 2014/53/UE relative à l'harmonisation des législations des Etats membres concernant la mise à disposition sur le marché d'équipements radioélectriques et qui a un impact négatif sur la libre circulation des produits au sein du marché intérieur en imposant une contrainte importante pour les entreprises du secteur sur le territoire français.

Le chapitre II porte suppression des sur-transpositions dans le domaine du développement durable.

La section 1 contient plusieurs dispositions en matière d'environnement

L'**article 14** vise à reprendre, à l'article L. 541-4-1 du code de l'environnement, deux exclusions de son champ d'application prévues par la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2018 relative aux déchets : d'une part les sous-produits animaux et les carcasses d'animaux morts autrement que par abattage et d'autre part les explosifs déclassés. S'agissant de ces derniers, il est proposé, dans la mesure où le droit de l'Union européenne ne définit pas cette notion et dans le but d'assurer la préservation des intérêts environnementaux, de limiter le champ de l'exemption en ne visant que les seuls explosifs déclassés placés sous la responsabilité du ministère de la défense et qui n'ont pas fait l'objet d'opérations de démilitarisation. Un décret définira, d'une part, une liste limitative de munitions entrant dans le champ de la dérogation et, d'autre part, les conditions dans lesquelles ces munitions sont définitivement rendues impropres à leur emploi militaire et acquièrent alors seulement la qualification de déchets.

L'**article 15** supprime une condition posée par le droit français à la sortie du statut de déchet qui ne figure pas dans la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2018 relative aux déchets et abrogeant certaines directives. Il s'agit de l'obligation de traitement dans une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) ou une installation, ouvrage, travaux ou aménagement (IOTA) classée au titre de la loi sur l'eau. Cette condition conduit à une complexification administrative peu utile et génératrice de surcoûts.

L'**article 16** a pour objet d'ajouter à l'article L. 424-2 du code de l'environnement certains motifs de dérogation prévus à l'article 9 de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages pour permettre la chasse de certains oiseaux pendant leur migration afin d'éviter des dommages agricoles.

La section 2 concerne le domaine de l'eau.

L'**article 17** a pour effet de permettre un report des échéances fixées pour l'atteinte du bon état des masses d'eau du fait des conditions naturelles, sans limite dans le temps. En effet, l'article L. 212-1 du même code assurant la transposition de l'article 4 de la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau limite ce report à deux mises à jour du document de planification de l'eau, soit jusqu'à 2027. Or, l'article 4 de la directive prévoit la possibilité de mobiliser cette dérogation sans qu'elle soit accompagnée d'une limite de report. Il convient donc d'aligner les termes de la transposition française sur les termes de la directive elle-même.

Il prévoit également, pour Mayotte, des échéances différentes de celles prévues pour la métropole et les autres collectivités d'outre-mer soumises au droit de l'Union européenne (2021 au lieu de 2015). Mayotte bénéficiant, depuis le 1^{er} janvier 2014, du statut de région ultra-périphérique de l'Union européenne, il convient d'y rendre applicable les adaptations prévues par l'article 3 de la directive 2013/64/UE en ce qui concerne l'échéance d'atteinte du bon état des masses d'eau.

L'**article 18** supprime la notion d' « espace aérien surjacent » de la définition des eaux marines, qui figure au deuxième alinéa de l'article L. 219-1 même du code, afin de la mettre en cohérence avec la définition des eaux marines résultant de l'article 3 de la directive 2014/89/UE du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime.

La section 3 concerne le secteur des transports ferroviaires.

L'**article 19** a pour objet de prendre en compte l'ensemble des exemptions relatives au champ d'application de la directive 2012/34 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen. La nouvelle rédaction de l'article L. 2122-2 du code des transports permettra ainsi de dispenser *i)* les réseaux destinés uniquement à l'exploitation des services urbains et suburbains de transports ferroviaires de voyageurs et *ii)* les réseaux régionaux qui ne sont utilisés, pour des services de fret régionaux, que par une seule entreprise de transport ferroviaire jusqu'à ce qu'un autre candidat demande à utiliser la capacité dudit réseau, des règles relatives aux obligations applicables en matière de gestion des installations de service ainsi que de celles relatives à la régulation. L'objectif de cette mesure est de faciliter le fonctionnement et la gestion de certaines entreprises

ferroviaires de transport de voyageurs et de transport ferroviaire de marchandises.

L'**article 20** a pour objet de transposer les dispositions de l'article 2.1 de la directive 2012/34 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen. La nouvelle rédaction de l'article L. 2122-4 du même code permettra ainsi de dispenser de l'application des règles de séparation comptable les entreprises qui exercent des activités de gestion de l'infrastructure ferroviaire et d'exploitation de services de transport ferroviaire, si elles n'exploitent que des services urbains, suburbains ou régionaux de transport ferroviaire sur des réseaux locaux ou régionaux autonomes destinés à des services de transport empruntant une infrastructure ferroviaire ou sur des réseaux destinés uniquement à l'exploitation de services ferroviaires urbains ou suburbains.

L'**article 21** vise à faire usage de toutes les possibilités d'exonérer certaines entreprises de l'obligation d'être titulaire d'une licence pour exercer une activité de transport, prévues par la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen. Sont ainsi introduites en droit français trois nouvelles exonérations, concernant les entreprises qui exploitent uniquement des services ferroviaires de transport de voyageurs sur des infrastructures ferroviaires locales et régionales autonomes (article 2.2 a) de la directive), les entreprises qui exploitent uniquement des services régionaux de fret ferroviaire (article 2.2 c) de la directive) et les entreprises qui exploitent uniquement des services de fret sur une infrastructure ferroviaire privée qui n'existe que pour les activités de fret du propriétaire de l'infrastructure » (article 2.2 d) de la directive).

L'**article 22** modifie L.2123-3-6 du code des transports pour le mettre en cohérence avec les obligations issues de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012. Il s'agit de préciser la procédure applicable aux candidats souhaitant accéder à des installations de service.

L'**article 23** supprime, conformément à la directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté, l'obligation pour les conducteurs de train d'être titulaire d'une licence pour exercer leur activité professionnelle et d'une attestation précisant les infrastructures et le matériel roulant pour lesquels ils sont habilités à conduire, dès lors qu'ils opèrent sur : « les réseaux qui sont séparés sur le plan fonctionnel du reste du système ferroviaire et qui sont destinés uniquement à l'exploitation de

services locaux, urbains ou suburbains de transport de passagers ou de marchandises », « les infrastructures ferroviaires privées destinées à être utilisées exclusivement par leurs propriétaires pour leurs propres opérations de transport de marchandises » et « les sections de voies qui sont temporairement fermées à la circulation normale pour cause d'entretien, de renouvellement ou de réaménagement du système ferroviaire ». L'article L. 2221-8 du même code est modifié en ce sens.

Le chapitre III porte suppression des sur-transpositions dans le domaine de l'agriculture.

L'**article 24** modifie l'article L. 5141-14-1 du code de la santé publique afin de réduire la charge administrative pesant sur les professionnels du médicament vétérinaire, en exemptant de l'obligation de déclaration des cessions d'antibiotiques dix des treize catégories professionnelles qui y sont actuellement soumises. Le champ d'application de cette obligation est ainsi aligné sur celui que retient la directive 2001/82/CE instituant un code communautaire relatif aux médicaments vétérinaires.

Le chapitre IV concerne la suppression des sur-transpositions dans le domaine de la culture.

L'**article 25** aligne la définition des trésors nationaux qui figure à l'article L. 111-1 du code du patrimoine, au niveau national, sur celle 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).

L'article 2 de la directive définit le « bien culturel » comme « un bien classé ou défini par un Etat membre, avant ou après avoir quitté illicitement le territoire de cet Etat 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 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.

L'article retire du périmètre des trésors nationaux les archives publiques courantes et intermédiaires, en y maintenant les archives

définitives (ou archives dites « historiques »). Elle permet de définir les trésors nationaux en droit français conformément à la directive 2014/60/UE.

L'**article 26** abroge les articles L. 112-7 et L. 112-15 du même code qui prévoient une publicité pour les actions en restitution effectuées en France par un Etat membre (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 associé le plus rapidement possible à l'action introduite par l'Etat.

En effet, 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) ne prévoit pas de publicité des actions en restitution.

L'**article 27** supprime l'agrément prévu en droit français pour encadrer la gestion collective obligatoire prévue par l'article 9.1 de la directive 93/83 du 27 septembre 1993 relative à la coordination de certaines règles du droit d'auteur et des droits voisins du droit d'auteur pour les retransmissions simultanées, inchangées et intégrales par câble d'émissions provenant d'autres États membres.

La directive vise à faciliter l'activité des câblodistributeurs en précisant que les détenteurs de droits ne peuvent exercer leurs droits que par l'intermédiaire d'un organisme de gestion collective (article 9). Elle prévoit également que cette gestion collective s'impose aux non membres des organismes de gestion collective, afin de garantir au distributeur par câble la représentation complète du répertoire géré de manière collective.

Le législateur français a imposé, lors de la transposition par la loi n° 97-283 du 27 mars 1997, un agrément, qui ne découle pas de la directive, des organismes de gestion collective chargés de gérer collectivement le droit de retransmission par câble simultanée et intégrale.

Cette procédure d'agrément, qui n'est pas prévue par le droit de l'Union, peut être supprimée dans la mesure où, par ailleurs la directive 2014/26/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 concernant la gestion collective du droit d'auteur et des droits voisins a mis en place un cadre juridique harmonisé garantissant que le service fourni par les organismes de gestion collective à leurs membres soit efficace, fiable,

transparent et responsable. Cette directive améliore les normes de gouvernance et de transparence des organismes de gestion collective, afin que les titulaires de droits puissent exercer un contrôle plus efficace sur elles et contribuer à renforcer l'efficacité de leur gestion.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'Europe et des affaires étrangères,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi portant suppression de sur-transpositions de directives européennes en droit français, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre de l'Europe et des affaires étrangères, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

CHAPITRE I^{ER}

Économie et finances

Section 1

Consommation

Article 1^{er}

- ① Le code de la consommation est ainsi modifié :
- ② 1° A l'article L. 312-8, les mots : « plus importante » sont remplacés par les mots : « au moins aussi importante » ;
- ③ 2° Le second alinéa de l'article L. 312-9 est supprimé ;
- ④ 3° Le troisième alinéa de l'article L. 312-10 est supprimé ;

⑤ 4° La cinquième ligne du tableau de l'article L. 351-3 est remplacée par les lignes suivantes :

⑥ «

L. 312-5 à L. 312-7	Résultant de l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016
L. 312-8 à L. 312-10	Résultant de la loi n° du
L. 312-11	Résultant de l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016

».

Article 2

① Le code de la consommation est ainsi modifié :

② 1° L'article L. 313-3 est abrogé ;

③ 2° A l'article L. 341-21, les mots : « L. 313-3 à L. 313-5 » sont remplacés par les mots : « L. 313-4 et L. 313-5 ».

Section 2

Droit des sociétés

Article 3

① Le code de commerce est ainsi modifié :

② 1° Au second alinéa de l'article L. 226-1, après les mots : « à l'exception des articles L. 225-17 à L. 225-93 » sont insérés les mots : « et du troisième alinéa de l'article L. 236-6 » ;

- ③ 2° Au troisième alinéa de l'article L. 227-1, les mots : « et du I de l'article L. 233-8 » sont remplacés par les mots : « , du I de l'article L. 233-8 et du troisième alinéa de l'article L. 236-6 » ;
- ④ 3° Le troisième alinéa de l'article L. 236-6 est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑤ « A peine de nullité, les sociétés anonymes et les sociétés européennes participant à l'une des opérations mentionnées aux premier et deuxième alinéas de l'article L. 236-1 sont tenues de déposer au greffe une déclaration dans laquelle elles relatent tous les actes effectués en vue d'y procéder et par laquelle elles affirment que l'opération a été réalisée en conformité avec les lois et règlements. Le greffier, sous sa responsabilité, s'assure de la conformité de la déclaration aux dispositions du présent article.
- ⑥ « La déclaration prévue à l'alinéa précédent est également établie par les sociétés participant à une opération de fusion transfrontalière au sein de l'Union européenne. » ;
- ⑦ 4° Le 2° du I de l'article L. 950-1 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑧ « Les articles L. 226-1, L. 227-1 et L. 236-6 sont applicables dans leur rédaction résultant de la loi n° du ».

Article 4

- ① Le code de commerce est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 236-9 est ainsi modifié :
- ③ a) Au début du premier alinéa est insérée la mention : « I » ;
- ④ b) L'article est complété par quatre alinéas ainsi rédigés :
- ⑤ « II. – Par dérogation au premier alinéa du I, l'assemblée générale extraordinaire peut déléguer sa compétence au conseil d'administration ou au directoire, selon le cas, pour décider d'une fusion par absorption pendant une durée qu'elle fixe et qui ne peut excéder vingt-six mois. L'assemblée générale extraordinaire qui décide une fusion par absorption peut également déléguer le pouvoir au conseil d'administration ou au directoire, selon le cas, de déterminer les modalités définitives du projet de fusion, pour une durée qu'elle fixe et qui ne peut excéder cinq ans.

- ⑥ « Lorsqu'il sollicite l'une ou l'autre de ces délégations, le conseil d'administration ou le directoire établit un rapport écrit qui est mis à la disposition des actionnaires.
- ⑦ « Lorsque l'assemblée générale extraordinaire fait usage d'une des facultés prévues à l'alinéa précédent et que la fusion nécessite une augmentation de capital, elle délègue également, par une résolution particulière et dans les conditions prévues aux articles L. 225-129 à L. 225-129-5, son pouvoir ou sa compétence de décider de l'augmentation de capital permettant d'attribuer des titres de capital aux associés de la ou des sociétés absorbées.
- ⑧ « Lorsque l'assemblée générale extraordinaire fait usage d'une des facultés prévues au premier alinéa du II, un ou plusieurs actionnaires de la société absorbante réunissant au moins 5 % du capital social peuvent demander en justice, dans un délai fixé par décret en Conseil d'État, la désignation d'un mandataire aux fins de convoquer l'assemblée générale extraordinaire de la société absorbante pour qu'elle se prononce sur l'approbation de la fusion ou du projet de fusion. » ;
- ⑨ 2° La dernière phrase du II de l'article L. 236-10 est complétée par les mots suivants : « ou, le cas échéant, à la décision du conseil d'administration ou du directoire, selon le cas, de la société absorbante. » ;
- ⑩ 3° Le 2° du I de l'article L. 950-1 est complété d'un alinéa ainsi rédigé :
- ⑪ « Les articles L. 236-9 et L. 236-10 sont applicables dans leur rédaction résultant de la loi n° du ».

Article 5

- ① I. – L'article L. 123-16 du code de commerce est ainsi modifié :
- ② 1° Après le premier alinéa, est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « Les moyennes entreprises peuvent, dans des conditions fixées par un règlement de l'Autorité des normes comptables, adopter une présentation simplifiée de leur compte de résultat. » ;

- ④ 2° Après le deuxième alinéa, est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « Sont des moyennes entreprises au sens du présent article les commerçants, personnes physiques ou personnes morales, pour lesquels, au titre du dernier exercice comptable clos et sur une base annuelle, deux des trois seuils suivants, dont le niveau et les modalités de calcul sont fixés par décret, ne sont pas dépassés : le total du bilan, le montant net du chiffre d'affaires ou le nombre moyen de salariés employés au cours de l'exercice. »
- ⑥ II. – Après le deuxième alinéa de l'article L. 232-25 du même code sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑦ « Lors de ce même dépôt, les sociétés répondant à la définition des moyennes entreprises, au sens de l'article L. 123-16, à l'exception des sociétés mentionnées à l'article L. 123-16-2, peuvent demander que ne soit rendue publique qu'une présentation simplifiée de leur bilan et de leur annexe, dans des conditions fixées par un règlement de l'Autorité des normes comptables. Dans ce cas, la présentation simplifiée n'a pas à être accompagnée du rapport des commissaires aux comptes. Les sociétés appartenant à un groupe, au sens de l'article L. 233-16, ne peuvent faire usage de cette faculté.
- ⑧ « Lorsqu'il est fait usage de la faculté prévue à l'alinéa précédent, la publication de la présentation simplifiée est accompagnée d'une mention précisant le caractère abrégé de cette publication, le greffe auprès duquel les comptes annuels ont été déposés, si un avis sans réserve, un avis avec réserves ou un avis défavorable a été émis par les commissaires aux comptes ou si ces derniers se sont trouvés dans l'incapacité d'émettre un avis, et si le rapport des commissaires aux comptes fait référence à quelque question que ce soit sur laquelle ils ont attiré spécialement l'attention sans pour autant émettre une réserve dans l'avis. »

Section 3

Dispositions financières

Article 6

- ① I. – A 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 » sont supprimés.

- ② II. – A 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 » sont supprimés.

Article 7

- ① Le code monétaire et financier est ainsi modifié :
- ② 1° Le 8° de l'article L. 561-2 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ③ « 8° Les personnes exerçant les activités mentionnées aux 1°, 2°, 4°, 5° et 8° de l'article 1^{er} de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce ; »
- ④ 2° Le troisième alinéa de l'article L. 765-13 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑤ « L'article L. 561-2 est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° du ».

Article 8

- ① Le code monétaire et financier est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L. 511-73 est abrogé ;
- ③ 2° Au 1° de l'article L. 533-30, la référence à l'article L. 511-73 est supprimée ;
- ④ 3° Après le quatrième alinéa du I des articles L. 745-1-1, L. 755-1-1 et L. 765-1-1, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ⑤ « L'abrogation de l'article L. 511-73 par la loi n° ... du ... est applicable. » ;
- ⑥ 4° Les articles L. 745-11, L. 755-11 et L. 765-11 sont ainsi modifiés :
- ⑦ a) Au deuxième alinéa, les références : « L. 533-29 à L. 533-31 » sont remplacées par les références : « L. 533-29, L. 533-31 » ;

- ⑧ b) Le I est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ⑨ « L'article L. 533-30 est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° du ».

Article 9

- ① Le code monétaire et financier est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa de l'article L. 533-22-2, le mot : « substantielle » est inséré après le mot : « incidence » ;
- ③ 2° Le I des articles L. 745-11, L. 755-11 et L. 765-11 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « L'article L. 533-22-2 est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° du ».

Article 10

Le III de l'article 302 D *bis* du code général des impôts est abrogé.

Section 4

Commande publique

Article 11

- ① I. – L'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics est ainsi modifiée :
- ② 1° Le 10° de l'article 14 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ③ « d) Les services juridiques de représentation légale d'un client par un avocat dans le cadre d'une procédure juridictionnelle, devant les autorités publiques ou les institutions internationales ou dans le cadre d'un mode alternatif de règlement des conflits ;
- ④ « e) Les services de consultation juridique fournis par un avocat en vue de la préparation de toute procédure mentionnée au d) ou lorsqu'il existe des signes tangibles et de fortes probabilités que la question sur laquelle porte la consultation fera l'objet d'une telle procédure ; »

- ⑤ 2° Au premier alinéa des articles 96, 97, 98 et 99, la référence : « la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense » est remplacée par la référence : « la loi n°du ».
- ⑥ II. – L’ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession est ainsi modifiée :
- ⑦ 1° Le 8° de l’article 13 est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑧ « *d*) Les services juridiques de représentation légale d’un client par un avocat dans le cadre d’une procédure juridictionnelle, devant les autorités publiques ou les institutions internationales ou dans le cadre d’un mode alternatif de règlement des conflits ;
- ⑨ « *e*) Les services de consultation juridique fournis par un avocat en vue de la préparation de toute procédure mentionnée au *d* ou lorsqu’il existe des signes tangibles et de fortes probabilités que la question sur laquelle porte la consultation fera l’objet d’une telle procédure ; »
- ⑩ 2° Au premier alinéa des articles 65, 66, 67 et 68, après le mot : « ordonnance », sont insérés les mots : « , dans sa rédaction résultant de la loi n° du ».
- ⑪ III. – Les I et II du présent article ne sont pas applicables 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 à l’entrée en vigueur de la présente loi.

Section 5

Communications électroniques

Article 12

- ① I. – Le code des postes et des communications électroniques est ainsi modifié :
- ② 1° Au 17° *bis* de l’article L. 32, le mot : « déclaré » est supprimé ;
- ③ 2° Au 1° du I de l’article L. 32-1, les mots : « déclarations prévues au chapitre II » sont remplacés par les mots : « dispositions du présent livre » ;

- ④ 3° L'article L. 33-1 est ainsi modifié :
- ⑤ a) Les cinq premiers alinéas du I sont remplacés par les dispositions suivantes :
- ⑥ « L'établissement et l'exploitation des réseaux ouverts au public et la fourniture au public de services de communications électroniques sont libres. Toutefois, ils sont soumis au respect de règles portant sur : » ;
- ⑦ b) Au dernier alinéa du I, les mots : « du dossier de déclaration et celui » sont supprimés ;
- ⑧ c) Au premier alinéa du II, les mots : « l'activité déclarée » sont remplacés par les mots : « leur activité » ;
- ⑨ d) Au dernier alinéa du III, les mots : « déclarés en application du présent article » sont supprimés ;
- ⑩ e) Au IV, les mots : « sont soumises à déclaration dans les conditions prévues aux trois premiers alinéas du I du présent article et » sont supprimés ;
- ⑪ 4° Le second alinéa de l'article L. 33-2 est supprimé ;
- ⑫ 5° Le deuxième alinéa de l'article L. 36-7 est abrogé ;
- ⑬ 6° Les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 39 sont remplacés par les dispositions suivantes :
- ⑭ « 1° De maintenir un réseau ouvert au public en violation d'une décision de suspension ou de retrait du droit d'établir un tel réseau ;
- ⑮ « 2° De maintenir un service de communications électroniques en violation d'une décision de suspension ou de retrait du droit de fournir au public ou de commercialiser un tel service. » ;
- ⑯ 7° Le troisième alinéa du I de l'article L. 42 est abrogé ;
- ⑰ 8° Aux sixième et septième alinéas de l'article L. 130, les mots : « du quatrième alinéa de l'article L. 33-1, » sont supprimés ;
- ⑱ 9° Au septième alinéa de l'article L. 135, les mots : « les opérateurs ayant effectué la déclaration prévue à l'article L. 33-1 » sont remplacés par les mots : « les opérateurs mentionnés au 15° de l'article L. 32 ».

- ①⑨ II. – Au I de l'article 302 *bis* KH du code général des impôts, les mots : « et qui a fait l'objet d'une déclaration préalable auprès de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes en vertu de l'article L. 33-1 du même code » sont remplacés par les mots : « autre qu'un service fourni sur un réseau interne ouvert au public, au sens de l'article L. 32 du même code ».

Article 13

L'article 42 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique est abrogé.

CHAPITRE II

Développement durable

Section 1

Environnement

Article 14

- ① L'article L. 541-4-1 du code de l'environnement est complété par deux alinéas ainsi rédigés :
- ② « – les sous-produits animaux et les produit dérivés couverts par le règlement (CE) n° 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine et abrogeant le règlement (CE) n° 1774/2002 (règlement relatif aux sous-produits animaux), à l'exception de ceux qui sont destinés à l'incinération, à la mise en décharge ou à l'utilisation dans une usine de biogaz ou de compostage et les carcasses d'animaux morts autrement que par abattage, y compris les animaux mis à mort pour l'éradication d'une épizootie, et qui ont été éliminées conformément au règlement (CE) n° 1069/2009 ;
- ③ « – les explosifs déclassés placés sous la responsabilité du ministère de la défense qui n'ont pas fait d'objet d'opérations de démilitarisation dans des conditions prévues par décret. »

Article 15

Au premier alinéa de l'article L. 541-4-3 du code de l'environnement, les mots : « dans une installation visée à l'article L. 214-1 soumise à autorisation ou à déclaration ou dans une installation visée à l'article L. 511-1 soumise à autorisation, à enregistrement ou à déclaration » sont supprimés.

Article 16

- ① Le troisième alinéa de l'article L. 424-2 du code de l'environnement est remplacé par trois alinéas ainsi rédigés :
- ② « Des dérogations peuvent être accordées, s'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et à la condition du maintien dans un bon état de conservation des populations migratrices concernées :
- ③ « – pour prévenir les dommages importants aux cultures, au bétail, aux forêts, aux pêcheries et aux eaux ;
- ④ « – pour permettre, dans des conditions strictement contrôlées et de manière sélective, la capture, la détention ou toute autre exploitation judicieuse de certains oiseaux en petites quantités. »

Section 2

Eau

Article 17

- ① Le code de l'environnement est ainsi modifié :
- ② 1° Au V de l'article L. 212-1, les mots : « sans que les reports ainsi opérés ne puissent excéder la période correspondant à deux mises à jour du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux. » sont remplacés par les mots : « à condition que l'état de la masse d'eau concernée ne se détériore pas davantage. Les reports ainsi opérés ne peuvent excéder la période correspondant à deux mises à jour du schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux, sauf dans les cas où les conditions naturelles sont telles que les objectifs ne peuvent être réalisés dans ce délai. » ;

- ③ 2° Après l'article L. 652-3, il est inséré un article L. 652-3-1 ainsi rédigé :
- ④ « *Art. L. 652-3-1.* – Pour l'application de l'article L. 212-1 à Mayotte, les mots : “22 décembre 2015” figurant au V de cet article sont remplacés par les mots : “22 décembre 2021.” »

Article 18

Au deuxième alinéa de l'article L. 219-1 du code de l'environnement, les mots : « l'espace aérien surjacent, » sont supprimés.

Section 3

Transport ferroviaire

Article 19

- ① Le I de l'article L. 2122-2 du code des transports est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « I. – Ne sont pas soumises aux dispositions de la section II du présent chapitre, du II de l'article L. 2122-9 et des articles L. 2122-11 à L. 2123-4 du présent livre, les lignes destinées uniquement à l'exploitation de services urbains ou suburbains de transport ferroviaire de voyageurs et les lignes qui ne sont utilisées, pour des services ferroviaires de transport de marchandises, que par une seule entreprise ferroviaire qui ne réalise pas de services de transport ferroviaire à l'échelle nationale tant qu'aucun autre candidat ne demande à utiliser une capacité sur ces lignes. »

Article 20

- ① L'article L. 2122-4 du même code est complété par un troisième alinéa ainsi rédigé :
- ② « Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas aux entreprises qui exercent des activités de gestion de l'infrastructure ferroviaire et d'exploitation de services de transport ferroviaire, si elles n'exploitent que des services urbains, suburbains ou régionaux de transport ferroviaire sur des réseaux locaux ou régionaux autonomes destinés à des services de transport empruntant une infrastructure ferroviaire ou sur des réseaux destinés uniquement à l'exploitation de services ferroviaires urbains ou suburbains. Lorsqu'une telle entreprise est sous le contrôle direct ou indirect d'une entreprise exploitant des services de transport ferroviaire autres que des services urbains, suburbains ou régionaux, aucun fonds public versé à l'une de ces deux entreprises ne peut être affecté à l'autre, et leurs comptes doivent être tenus de façon à permettre le suivi de cette interdiction ainsi que le contrôle de l'emploi des recettes tirées des redevances d'infrastructure et des excédents dégagés par d'autres activités commerciales. »

Article 21

- ① Le deuxième alinéa de l'article L. 2122-10 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « Le présent article ne s'applique pas aux entreprises :
- ③ « – dont les activités sont limitées à la seule fourniture de services de navettes pour véhicules routiers circulant uniquement sur la liaison fixe transmanche mentionnées à l'article L. 2111-8 ;
- ④ « – qui exploitent uniquement des services urbains ou suburbains de transport de voyageurs ;
- ⑤ « – qui exploitent uniquement des services ferroviaires de transport de voyageurs sur des infrastructures ferroviaires locales ou régionales réservées à un usage strictement historique ou touristique ;
- ⑥ « – qui exploitent uniquement des services régionaux de fret ferroviaire ;
- ⑦ « – qui exploitent uniquement des services de fret sur une infrastructure ferroviaire privée à l'usage exclusif de son propriétaire. »

Article 22

- ① L'article L. 2123-3-6 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :
- ② « Si une installation de service mentionnée à l'article L. 2123-1 n'a pas été utilisée pendant au moins deux années consécutives et si un candidat s'est déclaré intéressé par un accès à cette installation auprès de l'exploitant de cette installation sur la base de besoins avérés, son propriétaire annonce publiquement que son exploitation est disponible à la location ou au crédit-bail en tant qu'installation de service ferroviaire, en totalité ou en partie, à moins que l'exploitant de cette installation de service ne démontre qu'un processus de reconversion en cours empêche son utilisation par une entreprise ferroviaire.
- ③ « Les modalités d'application du présent article sont fixées par l'article 15 du règlement 2017/2177/UE de la Commission du 22 novembre 2017 concernant l'accès aux installations de service et aux services associés au transport ferroviaire. »

Article 23

- ① Le dernier alinéa de l'article L. 2221-8 du même code est remplacé par les dispositions suivantes:
- ② « L'obligation d'être titulaire d'une licence ne s'applique pas aux personnes assurant la conduite de train sur :
- ③ « 1° Les réseaux qui sont séparés sur le plan fonctionnel du reste du système ferroviaire et qui sont destinés uniquement à l'exploitation de services locaux, urbains ou suburbains de transport de voyageurs ou de marchandises ;
- ④ « 2° Les infrastructures ferroviaires privées destinées à être utilisées exclusivement par leurs propriétaires pour leurs propres opérations de transport de marchandises ;
- ⑤ « 3° Les sections de voies qui sont temporairement fermées à la circulation normale pour cause d'entretien, de renouvellement ou de réaménagement du système ferroviaire.

- ⑥ « Des circulations sur une zone limitée et à vitesse adaptée sur le réseau mentionné au premier alinéa du présent article peuvent être réalisées par des personnes non titulaires d'une licence, conformément à des mesures d'exploitation prescrites par le gestionnaire d'infrastructure, lorsqu'elles sont effectuées au départ ou à destination des réseaux et infrastructures mentionnés au 1° et 2°. »

CHAPITRE III

Agriculture

Article 24

- ① La première phrase du I de l'article L. 5141-14-1 du code de la santé publique est remplacée par les dispositions suivantes :
- ② « Les titulaires d'autorisation de mise sur le marché de médicaments vétérinaires mentionnée à l'article L. 5141-5 ainsi que les entreprises assurant la fabrication, l'importation et la distribution d'aliments médicamenteux déclarent à l'autorité compétente les médicaments vétérinaires comportant une ou plusieurs substances antibiotiques qu'ils cèdent ou qui sont cédés pour leur compte sur le territoire national. »

CHAPITRE IV

Culture

Article 25

- ① L'article L. 111-1 du code du patrimoine est ainsi modifié :
- ② 1° Le 2° est remplacé par un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « 2° Les archives publiques issues de la sélection prévue aux articles L. 212-2 et L. 212-3, ainsi que les biens classés comme archives historiques en application du livre II. » ;
- ④ 2° Le 4° est complété par les mots : « , à l'exception de celles des archives publiques mentionnées au 2° de ce même article qui ne sont pas issues de la sélection prévue aux articles L. 212-2 et L. 212-3 du présent code ».

Article 26

Les articles L. 112-7 et L. 112-15 du code du patrimoine sont abrogés.

Article 27

- ① I. – Le I de l'article L. 132-20-1 du code de la propriété intellectuelle est ainsi modifié :
- ② 1° La dernière phrase du premier alinéa et les quatrième à septième alinéas sont supprimés ;
- ③ 2° Au huitième alinéa, les mots : « les conditions de délivrance et de retrait de l'agrément. Il fixe également » sont supprimés.
- ④ II. – Le I de l'article L. 217-2 du même code est ainsi modifié :
- ⑤ 1° La dernière phrase du premier alinéa et le quatrième alinéa sont supprimés ;
- ⑥ 2° Au cinquième alinéa, les mots : « les conditions de délivrance et de retrait de l'agrément. Il fixe également » sont supprimés.
- ⑦ III. – Le présent article est applicable dans les îles Wallis et Futuna.

Fait à Paris, le 3 octobre 2018

Signé : ÉDOUARD PHILIPPE

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'Europe et des affaires étrangères

Signé : JEAN-YVES LE DRIAN

Étude d'impact



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

PORTANT SUPPRESSION DES SUR-TRANSPOSITIONS DES DIRECTIVES

EUROPÉENNES EN DROIT FRANÇAIS

NOR : EAEX1823939L/Bleue-2

3 octobre 2018

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	4
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	7
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	9
CHAPITRE I^{ER} : ECONOMIE ET FINANCES	10
SECTION 1 : CONSOMMATION	10
Article I ^{er} : Contraintes posées aux annonceurs en matière de publicité relative au crédit	10
Article 2 : Informations obligatoires dans les publicités relatives à un crédit immobilier	14
SECTION 2 : DROIT DES SOCIÉTÉS	17
Article 3 : Déclaration de conformité lors des fusions de SAS / SCA	17
Article 4 : Modalités d'approbation des fusions par les sociétés anonymes absorbantes	20
Article 5 : Mesures d'allègements en faveur des moyennes entreprises	29
SECTION 3 : DISPOSITION FINANCIÈRES	35
Article 6 : Interdiction générale faite aux assureurs de participer à la négociation des honoraires des avocats intervenant en protection juridique	35
Article 7 : Exclusion des syndicats du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme	41
Article 8 : Consultation de l'Assemblée Générale des actionnaires sur l'enveloppe globale des rémunérations versées aux preneurs de risque	45
Article 9 : Incidence sur les profils de risques des sociétés de gestion de portefeuille	48
Article 10 : Déclaration préalable de profession	50
SECTION 4 : COMMANDE PUBLIQUE	53
Article 11 : Contrats publics de services juridiques	53
SECTION 5 : COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES	57
Article 12 : Notification d'un nouvel opérateur à l'ARCEP	57
Article 13 : Obligation d'une compatibilité des nouveaux équipements radioélectriques avec la norme IPv6	60
CHAPITRE II : DÉVELOPPEMENT DURABLE	62
SECTION 1 : ENVIRONNEMENT	62
Article 14 : sous-produits animaux et carcasses d'animaux morts autrement que par abattage, explosifs déclassés placés sous la responsabilité du ministère de la défense	62
Article 15 : Suppression du critère ICPE/IOTA concernant la sortie du statut de déchet	68
Article 16 : chasse de certains oiseaux d'eau pendant leur migration pour éviter des dommages agricoles	70

SECTION 2 : EAU _____	72
Article 17 : Report des échéances fixées pour l’atteinte du bon état des masses d’eau du fait des conditions naturelles et application à Mayotte des dispositions relatives aux régions ultra-périphériques de l’Union (RUP) _____	72
Article 18 : Suppression de l’espace aérien surjacent du champ d’application de la stratégie nationale pour la mer et le littoral _____	76
SECTION 3 : TRANSPORTS FERROVIAIRES _____	78
Article 19 : modalités de fonctionnement des exploitants de services ferroviaires également en charge de la gestion d’une infrastructure _____	78
Article 20 : application du principe de séparation comptable _____	81
Article 21 : licence d’entreprise ferroviaire _____	84
Article 22 : installations de services inutilisées _____	87
Article 23 : certification des conducteurs de train _____	89
CHAPITRE III : AGRICULTURE _____	92
Article 24 : professionnels du médicament vétérinaire _____	92
CHAPITRE IV : CULTURE _____	97
Article 25 : Archives publiques constituant des trésors nationaux _____	97
Article 26 : obligation de publicité pour les actions en restitution _____	100
Article 27 : gestion collective obligatoire pour les retransmissions simultanées, inchangées et intégrales par câble d’émissions provenant d’autres États membres. _____	103
ANNEXE: TABLEAU DE SYNTHÈSE DES MESURES LÉGISLATIVES IDENTIFIÉES PAR LA MISSION D’INSPECTION _____	106

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le Gouvernement a souhaité accentuer les efforts de simplification administrative et de maîtrise de la production normative en vue d'alléger les contraintes pesant sur la compétitivité des entreprises, la vie quotidienne des citoyens ainsi que sur l'efficacité des services publics et l'administration des collectivités territoriales.

Au regard du nombre de directives européennes en vigueur (1078 au 1^{er} mai 2017) et transposées chaque année (48 en 2017 et 26 au 30 août 2018)), la qualité du travail de transposition de ces textes en droit interne est déterminante pour atteindre cet objectif et ne pas créer de contraintes injustifiées qui viendraient pénaliser la compétitivité et l'attractivité de la France en Europe¹.

Le Gouvernement entend ainsi porter 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 dans le domaine concerné. 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.

A cette fin, le Gouvernement a instauré de nouvelles méthodes présidant à la transposition des directives européennes en droit interne. La circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux de textes réglementaires et de leur impact prévoit, notamment que toute mesure allant au-delà des exigences minimales qu'elles prescrivent est, en principe, proscrite. Les dérogations à ce principe, qui peuvent légitimement découler de choix politiques, doivent faire l'objet d'un dossier explicitant et justifiant la mesure, soumis à l'arbitrage du cabinet du Premier ministre. Les mêmes principes président à l'élaboration des projets de loi présentés par le Gouvernement.

Le Gouvernement a souhaité que ce travail ne porte pas seulement sur le flux des nouveaux textes de transposition adoptés mais également sur le stock des mesures de transposition en vigueur.

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 (IGAS, IGA, CGEDD, IGF, CGE, CGAAER), afin d'identifier, parmi les directives intervenues dans le

¹ Sur l'amélioration de la qualité du travail de transposition des directives européennes, on pourra se référer au rapport du Conseil d'Etat de 2015 « Directives européennes : anticiper pour mieux transposer » et au [Guide de bonnes pratiques du SGAE concernant la transposition des directives européennes](#) ».

champ du marché intérieur, les mesures nationales de transposition s'écartant des exigences minimales résultant de ces directives.

Le rapport de cette mission, remis au Premier ministre en avril 2018, identifie 137 directives ayant fait l'objet d'au moins un écart de transposition (législatif ou réglementaire), avec un effet pénalisant pour la compétitivité des entreprises, l'emploi, le pouvoir d'achat ou l'efficacité des services publics. Parmi elles, il s'est avéré, après analyse approfondie, que 40 mesures de niveau législatif ne constituaient pas une sur-transposition ou ne le seraient plus au regard de directives en cours d'adoption.

Il convient de préciser que la notion de sur-transposition est protéiforme et que le Gouvernement a souhaité, à dessein, en retenir une acception large, afin notamment d'établir un inventaire aussi complet que possible des normes et formalités administratives susceptibles de créer des écarts normatifs désavantageux pour les entreprises et citoyens français. Dès lors, il a considéré qu'était constitutive d'une sur-transposition toute mesure nationale de transposition instaurant une exigence plus contraignante que celle qui résulte strictement de l'application d'une directive, que cette règle plus contraignante soit, ou non, permise voire prévue par la directive. La sur-transposition implique ainsi la réunion de deux critères : l'existence d'un écart par rapport au standard minimum imposé par la directive, d'une part, et, d'autre part, l'existence d'une norme plus contraignante pour les personnes concernées que le standard européen, ce qui implique une analyse qualitative du choix de transposition qui avait été opéré initialement par le législateur.

L'hypothèse la plus courante correspond à celle d'une mesure législative 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. La sur-transposition peut également consister à étendre le champ d'application d'une mesure par rapport à celui qu'avait retenu le droit de l'Union.

Le Gouvernement a également considéré que le fait de ne pas utiliser des possibilités de dérogation ou d'exonération ou encore de mettre ou non en œuvre des options ouvertes par la directive pouvait constituer une sur-transposition, dès lors que cela conduisait à soumettre les entreprises et citoyens à des normes plus contraignantes en France que ce que le droit de l'Union impose strictement. Dans cette hypothèse, le droit interne ne méconnaît pas la directive, dès lors que l'option de maintenir une exigence plus contraignante a bien été prévue. Néanmoins, l'écart ainsi créé mérite d'être identifié et, à défaut de justification, supprimé, dès lors qu'il est susceptible de pénaliser les entreprises et citoyens en France.

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. Ce n'est que dans cette dernière hypothèse, dans laquelle les droits nationaux ont été intégralement harmonisés dans le cadre du marché intérieur, que la sur-transposition se confond avec une méconnaissance du droit de l'Union.

Par le présent projet de loi, le Gouvernement n'entend nullement nier la faculté, qui appartient à tout État membre, de faire usage de marges de manœuvre dans le cadre de travaux de transposition d'une directive. C'est pourquoi, au terme d'une analyse d'opportunité de l'ensemble des écarts de transposition identifiés par la mission d'inspection diligentée, le Gouvernement ne propose de supprimer que les sur-transpositions jugées injustifiées ou pénalisantes. En revanche, à chaque fois qu'une sur-transposition se justifiait par l'objectif, assumé par le Gouvernement, de fixer des standards internes plus ambitieux que les règles résultant du droit de l'Union européenne (en raison de priorités nationales en matière d'environnement, de sécurité ou encore de protection sanitaire ou sociale), le choix a été fait de la maintenir.

Le présent projet de loi est le résultat de ce travail d'identification et d'analyse de l'opportunité des écarts de transposition existant en droit interne. Son objectif est de remédier au caractère pénalisant de certains écarts de transposition.

Les chapitres I à IV suppriment ainsi 30 écarts de transposition injustifiés et pénalisants, dans différents domaines :

- le chapitre I^{er} est dédié aux mesures relevant du champ de l'économie, organisé en six chapitres, abordant respectivement les thèmes de la consommation, du droit des sociétés, de l'assurance, la banque, les finances, la lutte anti-blanchiment, la fiscalité, la commande publique, et les télécoms ;
- le chapitre II porte sur les mesures en matière de développement durable ;
- le chapitre III porte sur le domaine de l'agriculture,
- le chapitre IV porte sur le domaine de la culture ;

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 ^{er}	Contraintes posées aux annonceurs en matière de publicité relative au crédit	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières – Avis favorable rendu le 13 septembre 2018 Conseil national d'évaluation des normes – Avis favorable rendu le 13 septembre 2018	Comité consultatif du secteur financier
2	Informations obligatoires dans les publicités relatives à un crédit immobilier	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières – Avis favorable rendu le 13 septembre 2018 Conseil national d'évaluation des normes – Avis favorable rendu le 13 septembre 2018	Comité consultatif du secteur financier
3	Déclaration de conformité lors des fusions de SAS / SCA		AFEP, l'ANSA et le MEDEF (rapport conjoint de 2015)
4	Modalités d'approbation des fusions par les sociétés anonymes absorbantes		Haut comité juridique de la place financière de Paris
5	Mesures d'allègements en faveur des moyennes entreprises	Autorité des normes comptables - Avis favorable du 26 septembre 2018	
6	Interdiction générale faite aux assureurs de participer à la négociation des honoraires des avocats intervenant en protection juridique	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières – Avis favorable rendu le 13 septembre 2018 Conseil supérieur de la mutualité - Avis favorable du 6 septembre 2018	
8	Consultation de l'Assemblée Générale des actionnaires sur l'enveloppe globale des rémunérations versées aux preneurs de risque	Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières – Avis favorable rendu le 13 septembre 2018	
9	Précision du caractère substantiel de l'incidence sur les profils de risques dans les sociétés de gestion de portefeuille		Consultation publique réalisée en décembre 2017 et mars 2018.

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
			Consultation de l'AMF en mars 2018.
12	Notification d'un nouvel opérateur à l'ARCEP	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes - Avis favorable du 25 septembre 2018	Commission supérieure du numérique et des postes
13	Obligation d'une compatibilité des nouveaux équipements radioélectriques avec la norme IPv6	Autorité de régulation des communications électroniques et des postes - Avis du 25 septembre 2018	
15	Suppression du critère ICPE/IOTA concernant la sortie du statut de déchet	Mission interministérielle de l'eau - Avis favorable du 14 septembre 2018	
16	chasse de certains oiseaux d'eau pendant leur migration pour éviter des dommages agricoles	Conseil national de la chasse et de la faune - Avis favorable 27 septembre 2018	
17	Report des échéances fixées pour l'atteinte du bon état des masses d'eau du fait des conditions naturelles et application à Mayotte des règles relatives aux RUP	Mission interministérielle sur l'eau - Avis favorable du 14 septembre 2018 Collectivité de Mayotte	
22	Installations de services inutilisées	Conseil supérieur de la marine marchande - Avis favorable du 20 septembre 2018	

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
4	Modalités d'approbation des fusions par les sociétés anonymes absorbantes	Décret en Conseil d'État	Ministère de l'économie et des finances
5	Mesures d'allègements en faveur des moyennes entreprises	Décret simple	Ministère de l'économie et des finances
12	Notification d'un nouvel opérateur à l'ARCEP	Décret simple	Ministère de l'économie et des finances
14	Sous-produits animaux et carcasses d'animaux morts autrement que par abattage et explosifs déclassés à usage militaire	Décret simple	Ministère des armées
16	Chasse de certains oiseaux d'eau pendant leur migration pour éviter des dommages agricoles	Décret en Conseil d'État	
24	Professionnels du médicament vétérinaire	Modification des articles R. 5141-148 et R. 5141-149 du code de la santé publique.	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
26	Obligation de publicité pour les actions en restitution	Décret en Conseil d'État	Ministère de la culture
27	Gestion collective obligatoire pour les retransmissions simultanées, inchangées et intégrales par câble d'émissions provenant d'autres États membres.	Décret en Conseil d'État	Ministère de la culture

CHAPITRE I^{ER} : ECONOMIE ET FINANCES

SECTION 1 : CONSOMMATION

Article I^{er} : Suppression de certaines contraintes applicables aux annonceurs en matière de publicité relative au crédit

1. État des lieux

Le crédit à la consommation, qu'il soit commercialisé sous forme de crédit renouvelable, de crédit affecté, de prêt personnel ou de location avec option d'achat, constitue un produit particulièrement apprécié des ménages : en 2017, 7 millions d'entre eux ont contracté un nouveau crédit à la consommation². L'encours du crédit à la consommation atteint en août 2018 près de 190 milliards d'euros. S'agissant d'un produit financier pouvant présenter un risque particulier pour le consommateur, le crédit à la consommation doit répondre à un certain nombre d'exigences, afin notamment d'assurer la protection des emprunteurs.

Le crédit à la consommation est ainsi encadré par les dispositions des articles L. 312-1 et suivants du code de la consommation. Elles fixent un certain nombre d'obligations au prêteur et de droits à l'emprunteur, tant dans la phase pré-contractuelle que contractuelle. Elles sont le résultat d'une intervention du législateur national dans ce domaine dès la fin des années 1970 (lois n° 78-22 du 10 janvier 1978 relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit, loi n° 89-1010 du 31 décembre 1989 relative à la prévention et au règlement des difficultés liées au surendettement des particuliers et des familles et loi n° 2005-67 du 28 janvier 2005 tendant à conforter la confiance et la protection du consommateur) et du législateur européen par une première directive adoptée en 1987, puis par la directive 2008/48/CE³ toujours en vigueur.

La transposition des directives susmentionnées est donc venue s'ajouter à une législation préexistante, sans en bouleverser l'équilibre général. La transposition de la directive 2008/48/CE a ainsi été effectuée à l'occasion de l'adoption de la loi n° 2010-737 du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation.

² Source : Observatoire des crédits aux ménages, 30^{ème} rapport annuel, mars 2018

³ Directive 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 87/102/CEE du Conseil

Adoptée dans le contexte de la crise financière et d'un poids marqué du crédit à la consommation dans le surendettement croissant des ménages, la loi du 1^{er} juillet 2010 susmentionnée a maintenu ou créé des dispositions visant à modifier les comportements et les pratiques des prêteurs et des emprunteurs, au-delà du cadre général posé par la directive, afin de responsabiliser le crédit à la consommation. En particulier, le crédit renouvelable fait l'objet de dispositions spécifiques (distinction claire entre carte de crédit et carte de fidélité, choix entre crédit renouvelable et crédit amortissable au-delà d'un certain montant, raccourcissement des durées de remboursements, etc.), afin de le repositionner sur des petits montants et des durées courtes.

Le cadre juridique ainsi défini a permis d'assainir le marché du crédit à la consommation et d'infléchir la tendance en matière de surendettement, ainsi que l'a souligné la Cour des comptes⁴. A ce jour, la part des crédits à la consommation dans les dossiers de surendettement représente environ le tiers des dettes totales, contre plus de 60% en 2010⁵.

Les écarts de transposition s'intègrent donc dans une action publique destinée à prévenir et lutter contre le surendettement des ménages. Cette action permet également de maintenir un climat de confiance des consommateurs dans le marché du crédit à la consommation et favorise une croissance saine du secteur⁶.

Certaines des obligations pesant sur les annonceurs n'ont toutefois pas de rôle significatif dans les objectifs précités.

2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La publicité relative au crédit à la consommation est encadrée par des mesures prévues à la section II du chapitre II du titre I^{er} du livre III du code de la consommation. Elles visent à garantir une information loyale, claire, précise et lisible au consommateur, en mettant notamment en avant certaines caractéristiques essentielles du crédit.

Certaines de ces obligations constituent des écarts de transposition de la directive 2008/48/CE. Tel est le cas de l'article L. 312-8 du code de la consommation qui prévoit que, dans toute publicité chiffrée portant sur un crédit à la consommation, les informations essentielles doivent figurer dans une taille de caractère plus importante que celle utilisée pour indiquer toute autre information relative aux caractéristiques de financement.

⁴ « Les politiques publiques en faveur de l'inclusion bancaire et de la prévention du surendettement », Communication à la commission des finances du Sénat, juin 2017

⁵ <https://particuliers.banque-france.fr/enquete-typologique-2017-sur-le-surendettement-des-menages>

⁶ L'Association des Société de Financement relève une croissance de 4,4% de la production de crédits à la consommation en 2017, après deux années de croissance de plus de 6%.

Tel est également le cas du second alinéa de l'article L. 312-9 du code de la consommation qui pose l'obligation de reprendre dans un encadré spécifique en en-tête d'une publicité relative à un crédit à la consommation adressée par voie postale, courrier électronique, distribué à domicile ou sur la voie publique, un certain nombre de mentions (taux annuel effectif global, nature du taux, montant total dû, montant des échéances et mention préventive prévue à l'article L. 312-5 du même code). Le troisième alinéa de l'article L. 312-10 du code de la consommation interdit quant à lui de mentionner dans toute publicité l'existence d'une franchise de paiement des loyers ou de remboursement des échéances du crédit supérieure à trois mois.

Ces obligations, qui ne sont pas prévues par la directive 2008/48/CE, créent des contraintes pour les annonceurs, mais n'apportent pas pour autant de protection supplémentaire significative du consommateur, dans la mesure où elles portent sur des informations qu'il obtient par d'autres moyens, notamment la fiche d'information standardisée européenne (« FISE ») qui lui est obligatoirement remise avant de s'engager.

Par ailleurs, si, pour garantir la loyauté de l'information publicitaire, il importe que les mentions essentielles du crédit soient suffisamment visibles et non minorées par rapport à des informations d'ordre commercial, imposer une taille de caractères supérieure à ces mentions sur les publicités paraît disproportionné, l'approche prévalant avant l'adoption de la loi du 1^{er} juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation avec une taille de caractères au moins aussi importante, paraissant plus équilibrée.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

La présente mesure vise à supprimer les contraintes imposées aux annonceurs qui constituent une sur-transposition de la directive 2008/48/CE, sans remettre en cause le niveau d'information et de protection du consommateur.

3. Analyse des impacts des dispositions envisagées

3.1 IMPACTS JURIDIQUES

La présente mesure entend remplacer certains termes de l'article L. 312-8 du code de la consommation, ainsi que supprimer le second alinéa de l'article L. 312-9 et le troisième alinéa de l'article L. 312-10 du même code.

3.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

3.2.1 Impact sur les entreprises

Les crédits à la consommation sont commercialisés par les établissements de crédit et les sociétés de financement. La suppression des obligations précitées constituera un allègement des contraintes pesant sur ces acteurs dans les campagnes publicitaires.

3.2.2 Impact sur les consommateurs

La suppression des obligations susmentionnées se fait à niveau constant d'information et de protection des consommateurs. En effet, toute publicité, quel qu'en soit le support, doit comporter les mentions prévues par les dispositions qu'il est prévu de supprimer, présentées de manière claire et visible. La présentation des mentions essentielles du crédit dans une taille de caractère au moins aussi importante à d'autres mentions est suffisante pour permettre une information loyale des consommateurs, dès lors qu'elle ne permet pas la mise en valeur d'informations commerciales.

Par ailleurs, le remboursement différé d'un crédit n'étant pas illicite, il n'y a pas lieu d'en interdire la publicité, d'autant que le consommateur dispose des informations nécessaires s'agissant de ces modalités de paiement, à travers la fiche d'information standardisée européenne (« FISE ») qui est lui obligatoirement remise avant de souscrire le crédit.

3.2.3 Impacts sur les collectivités territoriales

Certaines collectivités territoriales exercent une tutelle sur les 18 caisses de crédit municipal. En tant qu'établissements de crédit, susceptibles de proposer des crédits à la consommation, les crédits municipaux bénéficieront du même allègement de contraintes que les autres établissements de crédit et sociétés de financement.

4 Consultations menées

Le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières a rendu un avis favorable sur cette disposition, lors de sa séance du 13 septembre 2018.

Le Conseil national d'évaluation des normes a également rendu un avis favorable sur cette mesure lors de sa séance du 13 septembre 2018.

5 Modalités d'application

Les modifications des dispositions relatives à la publicité des crédits à la consommation s'appliquent directement dans les départements et régions d'outre-mer ainsi qu'à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Ces dispositions relèvent d'une compétence locale en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française. Aucune disposition d'extension n'est donc à prévoir. Il convient, en revanche, d'actualiser les dispositions d'extension de ces articles dans les îles Wallis-et-Futuna.

Article 2 : Suppression de certaines contraintes en matière de publicité relative aux crédits immobiliers

1. État des lieux

En France, six ménages sur dix⁷ sont propriétaires de leur résidence principale et le crédit immobilier représente à ce jour un encours de près de 1000 milliards d'euros. Le crédit immobilier constitue donc un produit essentiel pour les consommateurs souhaitant acquérir leur logement, mais également pour les établissements de crédit.

Le crédit immobilier est encadré par les dispositions prévues aux articles L. 313-1 et suivants du code de la consommation. Elles sont issues d'une réglementation nationale ancienne⁸, modifiée par la directive 2014/17/UE⁹ transposée en 2016 par l'ordonnance n°2016-351 du 25 mars 2016 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage d'habitation. Cette directive est venue renforcer et compléter l'information et la protection des consommateurs, sans modifier fondamentalement l'équilibre général des dispositions applicables antérieurement. Elle a notamment prévu la remise préalable d'une fiche d'information inspirée de la fiche existant en matière de crédit à la consommation, ainsi que l'introduction du service de conseil, distinct de l'activité d'intermédiation, dont les exigences ont été précisées.

En matière de publicité, le législateur a alors fait le choix de maintenir certaines obligations antérieures à la directive et non prévues par elle, sans que cela ne soit justifié par une plus-value réelle en matière de protection des consommateurs.

2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis

La publicité relative au crédit immobilier est encadrée par des mesures prévues aux articles L. 313-3 à L. 313-5 du code de la consommation. Elles visent à garantir une information loyale, claire, précise et lisible au consommateur, en mettant en avant certaines caractéristiques essentielles du crédit.

L'article L. 313-3 du code de la consommation prévoit que toute publicité relative à un crédit immobilier fait mention des informations suivantes : l'existence d'un délai de réflexion de dix

⁷ Chiffres Insee 2016

⁸ Lois n°78-22 du 10 janvier 1978 relative à l'information et à la protection des consommateurs dans le domaine de certaines opérations de crédit et n°79-596 du 13 juillet 1979 relative à l'information et à la protection des emprunteurs dans le domaine immobilier.

⁹ Directive 2014/17/UE du Parlement européen et du Conseil du 4 février 2014 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel et modifiant les directives 2008/48/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) n° 1093/2010

jours, le conditionnement de la vente à l'obtention du prêt et le remboursement par le vendeur des sommes versées en cas de refus du prêt. Cette disposition n'est pas prévue par la directive 2014/17/UE. Elle crée ainsi une contrainte pour les annonceurs, sans apporter de protection supplémentaire significative au consommateur, dans la mesure où elle porte sur des informations obtenues par d'autres moyens, notamment la fiche d'information standardisée européenne (« FISE »), remise avant tout engagement.

La présente mesure vise à supprimer l'article L. 313-3 du code de la consommation qui constitue une sur-transposition de la directive 2014/17/UE, sans remettre en cause le niveau d'information et de protection du consommateur.

3. Analyse des impacts des dispositions envisagées

3.1 IMPACT JURIDIQUES

La présente mesure procédera à la suppression de l'article L. 313-3 du code de la consommation.

3.2 Impacts sur les entreprises

La suppression de l'article L. 313-3 constituera un allègement des contraintes pesant sur les acteurs du crédit immobilier dans leurs campagnes publicitaires.

3.3 Impacts sur les consommateurs

La suppression de l'obligation susmentionnée se fait à niveau constant d'information et de protection des consommateurs. En effet, l'article L. 313-4 du code de la consommation prévoit que toute publicité, reçue ou perçue en France, quel qu'en soit le support, doit comporter un certain nombre de mentions essentielles caractérisant le crédit proposé. L'information précontractuelle (fiche d'information européenne standardisée, notamment) comporte en outre l'ensemble des informations utiles au consommateur lui permettant de connaître la portée de ses engagements et de ses droits. Enfin, cette suppression ne remet pas en cause les droits auxquels l'article L. 313-3 du code de la consommation fait référence (exemple : le délai de réflexion de dix jours, prévu par l'article L. 313-34 du même code, n'est nullement remis en cause).

3.4 Impacts sur les collectivités territoriales

Certaines collectivités territoriales exercent une tutelle sur les 18 caisses de crédit municipal. En tant qu'établissements de crédit, susceptibles de proposer des crédits à la consommation, les crédits municipaux bénéficieront du même allègement de contraintes que les autres établissements de crédit et sociétés de financement.

4. Consultations menées

Le Comité consultatif de la législation et de la réglementation financières sera a rendu un avis favorable sur cette disposition, lors de sa séance du 13 septembre 2018.

Le Conseil national d'évaluation des normes a également rendu un avis favorable sur cette mesure lors de sa séance du 13 septembre 2018.

5. Modalités d'application

Les modifications des dispositions relatives à la publicité des crédits immobiliers s'appliquent directement dans les départements et régions d'outre-mer ainsi qu'à Saint-Martin, Saint-Barthélemy et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Ces dispositions relèvent d'une compétence locale en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis-et-Futuna. Aucune disposition d'extension n'est donc à prévoir.

SECTION 2 : DROIT DES SOCIÉTÉS

Article 3 : Suppression de la déclaration de conformité lors des fusions ou scissions de sociétés par actions simplifiées et sociétés en commandite par actions

1. État des lieux

1.1 L'article L. 236-6 du code de commerce impose aux sociétés anonymes et aux sociétés européennes qui participent à une opération de fusion ou de scission, ainsi qu'aux sociétés participant à une fusion transfrontière réalisée au sein de l'Union européenne, de déposer au greffe du tribunal de commerce, à peine de nullité, une déclaration de conformité de l'opération aux lois et règlements.

Les dispositions du code de commerce concernant les sociétés anonymes étant applicables aux sociétés par actions simplifiées et aux sociétés en commandite par actions (SCA), à défaut d'exclusion expresse¹⁰, cette obligation leur est également rendue applicable. Au début de l'année 2018, le nombre de sociétés par actions simplifiées et de sociétés en commandite par actions en France était évalué à 340 000¹¹.

1.2 Or la directive 2017/1132/UE du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés limite cette exigence de déclaration de conformité aux sociétés anonymes et aux sociétés européennes, ainsi qu'aux sociétés par actions participant à une fusion transfrontière réalisée au sein de l'Union européenne.

¹⁰ Sociétés en commandite par actions : « Dans la mesure où elles sont compatibles avec les dispositions particulières prévues par le présent chapitre, les règles concernant les sociétés en commandite simple et les sociétés anonymes, à l'exception des articles L. 225-17 à L. 225-93, sont applicables aux sociétés en commandite par actions. » (art. L. 226-1 al. 2 C.com).

Sociétés par actions simplifiées : « Dans la mesure où elles sont compatibles avec les dispositions particulières prévues par le présent chapitre, les règles concernant les sociétés anonymes, à l'exception des articles L. 224-2, L. 225-17 à L. 225-102-2, L. 225-103 à L. 225-126, L. 225-243 et du I de l'article L. 233-8, sont applicables à la société par actions simplifiée. Pour l'application de ces règles, les attributions du conseil d'administration ou de son président sont exercées par le président de la société par actions simplifiée ou celui ou ceux de ses dirigeants que les statuts désignent à cet effet. » (art. L. 227-1 al. 3 C.com).

¹¹ Source : Insee, traitement DGE-P3E.

2. Objectifs poursuivis et nécessité de légiférer

La présente mesure entend exclure l'application du troisième alinéa de l'article L. 236-6 du code de commerce pour les sociétés par actions simplifiées et les sociétés en commandite par actions s'agissant des opérations de fusion et de scission.

Il convient revanche de maintenir son application pour les opérations de fusions transfrontalières. Il s'agit d'une obligation prévue par l'article 127 de la directive 2017/1132, qui dispose que « dans chaque Etat membre concerné, l'autorité visée au paragraphe 1 (*tribunal, le notaire ou toute autre autorité compétente*) délivre sans retard à chaque société qui fusionne et qui relève de sa législation nationale un certificat attestant de façon incontestable l'accomplissement correct des actes et des formalités préalables à la fusion. » Le champ d'application de cette disposition recouvre les fusions transfrontalières de toutes les « sociétés de capitaux », soit, aux termes de l'annexe II de la directive, les sociétés ayant l'une des formes suivantes : société anonyme, société en commandite par actions, société à responsabilité limitée, société par actions simplifiée.

3. Analyse des impacts des dispositions envisagées

La présente mesure emporte des conséquences juridiques. Elle se traduira par la modification de la rédaction des articles L. 226-1, L. 227-1 et L. 236-6 du code de commerce.

Pour les sociétés par actions simplifiées et les sociétés en commandite par actions désormais dispensées de la formalité, le gain consistera en un allègement des coûts administratifs liés à l'établissement du document. On peut estimer que l'établissement de la déclaration de conformité nécessite trois heures de travail au coût horaire brut de 29,90 € pour une profession intermédiaire. Le coût d'élaboration de ce document est donc estimé à 89,7 €¹².

4. Modalités d'application

Les articles L. 226-1, L. 227-1 et L. 236-6 du code de commerce sont applicables dans les îles Wallis-et-Futuna. Une disposition d'application expresse des modifications à introduire est donc nécessaire.

Il n'y a pas lieu de prévoir d'application en Nouvelle-Calédonie ou en Polynésie française, où le droit commerciale est une compétence propre.

La mesure introduite ne nécessite pas de modifications des statuts des sociétés concernées ni aucune autre adaptation de leur part. Elles ne consistent qu'à dispenser les entreprises de

¹² Source : DGE

réaliser une formalité. La disposition entrera donc en vigueur le lendemain de la publication de la loi.

Article 4 : Allègement des modalités d’approbation des fusions par les sociétés anonymes absorbantes

1. État des lieux

1.1 La loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 a donné pour la première fois un régime juridique d'ensemble cohérent et sécurisant aux opérations de fusion concernant les sociétés commerciales. Il a été étendu à toutes les formes de sociétés avec la loi n°78-9 du 4 janvier 1978.

Aujourd'hui, la réglementation relative aux opérations de fusion comporte plusieurs strates. En effet, un régime commun applicable à l'ensemble des sociétés et impérativement aux seules sociétés non commerciales entre elles¹³ cohabite avec un régime plus élaboré applicable aux seules sociétés commerciales¹⁴ et pouvant trouver à s'appliquer en cas de fusion entre une société commerciale et une société de personnes.

Ce cadre est complété par des dispositions spécifiques propres aux opérations de fusion réalisées entre des sociétés anonymes¹⁵ ou n'intéressant que des sociétés à responsabilité limitée¹⁶.

Au niveau du droit de l'Union européenne, c'est la directive 2011/35/UE relative aux fusions entre sociétés anonymes dans un seul pays de l'Union européenne qui a établi les règles qui régissent les fusions entre les sociétés anonymes au niveau national. Elle couvre la protection des actionnaires, des créanciers et des travailleurs. Elle remplace la directive 78/855/CEE.

¹³ art. 1844-4 du code civil

¹⁴ art. L. 236-1 à L. 236-7 du code de commerce

¹⁵ art. L. 236-8 à L. 236-22 du code commerce

¹⁶ art. L. 236-23 et L. 236-24 du code de commerce

Une opération de fusion se structure autour de l'évaluation financière du patrimoine des sociétés concernées. La méthode traditionnelle applicable en cas d'apport en nature simple - (i) évaluation des biens apportés à leur valeur vénale ; (ii) évaluation des titres à attribuer en rémunération ; (iii) division de la valeur nette des biens apportés par la valeur réelle des actions – doit le plus souvent faire l'objet de retraitements pour prendre en compte les synergies attendues de l'opération, ainsi que les effets des négociations d'affaires. La valeur globale de chaque société résultant de la combinaison des différents critères d'estimation adoptés est ensuite divisée par le nombre d'actions ou de parts composant le capital afin de déterminer la valeur unitaire de chaque titre.

Il appartient au conseil d'administration, au directoire ou aux présidents ou gérants des sociétés intéressées d'arrêter un projet de fusion¹⁷. Ce projet de fusion devra être signé par le représentant de chacune des sociétés participant à l'opération, après prise en compte de l'avis du comité social et économique.

En droit interne, la décision des associés doit être prise dans les conditions prévues pour la modification des statuts, c'est-à-dire en assemblée générale extraordinaire¹⁸, dans des conditions qui diffèrent pour chaque type de société. Pour les sociétés anonymes, cette décision est prise à la majorité des deux tiers des voix dont disposent les actionnaires présents ou représentés.

Des règles particulières doivent être respectées lorsque la fusion intéresse uniquement des sociétés par actions.

Les fusions entraînent, d'une part, la transmission universelle du patrimoine de la société qui disparaît au profit des sociétés existantes ou nouvelles qui le recueillent en tout ou en partie¹⁹. Ces sociétés se substituent à la société absorbée dans tous les biens, droits ou obligations de cette dernière (par exemple, le droit de se constituer partie civile contre le dirigeant de fait de la société absorbée poursuivi en abus de biens sociaux, ou encore le droit à la créance sur le Trésor détenue par la société absorbée du fait du report en arrière de ses déficits²⁰). La société absorbante est responsable des dettes de la société absorbée, y compris celles qui ne seraient pas mentionnées dans le traité de fusion.

En cas de fusion, d'autre part, la société absorbante ou nouvelle devient débitrice des créanciers non obligataires de la société absorbée au lieu et place de celle-ci²¹. Afin de permettre aux créanciers non obligataires des sociétés par actions et SARL participant à une opération de fusion de sauvegarder leurs droits, la loi a institué à leur profit un droit

¹⁷ art. L 236-6, al. 1 du code de commerce

¹⁸ art. L 236-2, al. 2 du code de commerce

¹⁹ art. L 236-3, I du code de commerce

²⁰ article 220 quinquies, II du code général des impôts

²¹ art. L 236-14, al. 1, L 236-23, al. 1 et L 236-2 du code de commerce

d'opposition²². L'opposition doit être formée devant le tribunal de commerce dans un délai de trente jours à compter de la dernière des insertions²³. L'opposition formée n'a pas pour effet d'interdire la poursuite des opérations de fusion²⁴. Le tribunal saisi de l'opposition peut soit rejeter l'opposition, soit ordonner le remboursement des créances, soit ordonner la constitution de garanties si la société absorbante (ou celle dans le patrimoine de laquelle la dette a été transférée) en offre mais que celles-ci sont jugées suffisantes²⁵.

1.2 La directive 2011/35/UE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2011 relative aux fusions entre sociétés anonymes au niveau national prévoit que toute fusion nécessite l'approbation de l'assemblée générale de chacune des sociétés qui fusionnent.

Toutefois, il est possible de déroger à cette exigence, si:

- la publicité de la fusion a été faite au moins un mois avant la date de la réunion de l'assemblée générale ;
- tous les actionnaires de la société absorbante ont le droit de prendre connaissance de certains documents tels que le projet de fusion et les comptes annuels au moins un mois avant la date de l'assemblée générale ;
- un ou plusieurs actionnaires de la société absorbante qui possèdent des actions pour un pourcentage minimal du capital souscrit (pas plus de 5 %) ont le droit d'obtenir la convocation d'une assemblée générale appelée à se prononcer sur l'approbation de la fusion.

Au moins un mois avant la date de l'assemblée générale, les actionnaires ont le droit de prendre connaissance des documents (sauf s'ils sont déjà publiés sur le site internet) tels que le projet de fusion, les comptes annuels et les rapports des organes d'administration.

La France n'a pas mis en œuvre cette possibilité de dérogation et impose donc à l'assemblée générale extraordinaire de la société absorbante de se prononcer sur l'opération.

2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis

La nécessité de faire approuver la fusion par l'assemblée générale extraordinaire peut se révéler contraignante, notamment lorsque la valeur de la société absorbée est peu importante par rapport à la valeur de la société absorbante. Cette contrainte peut conduire à préférer l'offre publique d'échange, qui peut être réalisée par une simple délégation de compétence ou de pouvoir au conseil d'administration, à la fusion. Assouplir les modalités de fusion par absorption permettrait aux dirigeants de réagir plus rapidement à des opportunités d'affaires.

²² art. L 236-14, al. 2 du code de commerce

²³ art. R 236-8, al. 1 du code de commerce

²⁴ art. L 236-14, al. 4 du code de commerce

²⁵ art. L 236-14, al. 2 du code de commerce

3. Options possibles et dispositif retenu

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Le droit français, qui prévoit l'approbation de la fusion par l'assemblée générale extraordinaire de toutes les sociétés doit évoluer pour assouplir les conditions d'approbation des fusions absorptions par les assemblées générales des sociétés absorbantes.

a) Mise en œuvre simple de l'option de dérogation prévue par la directive

La simple mise en œuvre de l'option prévue à l'article 94 de la directive 2017/1132 permettrait de ne pas demander à l'assemblée générale extraordinaire de se prononcer sur le projet de fusion, sous réserve du respect des mesures visant à protéger les actionnaires, prévues par la directive (publicité, mise à disposition de documents, droit à la demande d'un retour à l'approbation d'une assemblée générale extraordinaire).

b) Solution opérationnelle : un système de délégation de compétence et de pouvoir

La mesure susmentionnée, sans autre aménagement, serait sans portée pratique en raison de l'article 68 de la directive 2017/1132 qui dispose que toute augmentation de capital doit être décidée par l'assemblée générale extraordinaire. Compte tenu de la nécessité de procéder à une augmentation de capital lors de toute fusion importante, la société absorbante continuerait à devoir réunir son assemblée générale extraordinaire lors de ces opérations pour lui demander son autorisation.

Afin d'atteindre l'objectif poursuivi par la dérogation prévue par la directive, et ne pas avoir à réunir l'assemblée générale extraordinaire pour approuver un projet de fusion, il est proposé de mettre en œuvre la solution recommandée par le Haut comité juridique de place, reposant sur le principe des délégations.

Il est proposé de permettre aux assemblées générales extraordinaires des sociétés absorbantes de recourir à des délégations de compétence ou de pouvoir, consistant à autoriser les dirigeants à la fois à procéder à une augmentation de capital et à une fusion absorption dans une limite temporelle et sous un plafond de taille de la société absorbée.

De cette manière, la compétence de l'assemblée générale extraordinaire sur les augmentations de capital serait respectée, sans avoir besoin de la consulter formellement sur le projet final de fusion.

3.2 OPTION RETENUE

Il est proposé de retenir le système de la délégation qui permet de remplir l'objectif de l'option de l'article 94 de la directive 2017/1132, et de ne pas contrevenir aux dispositions de son article 68.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

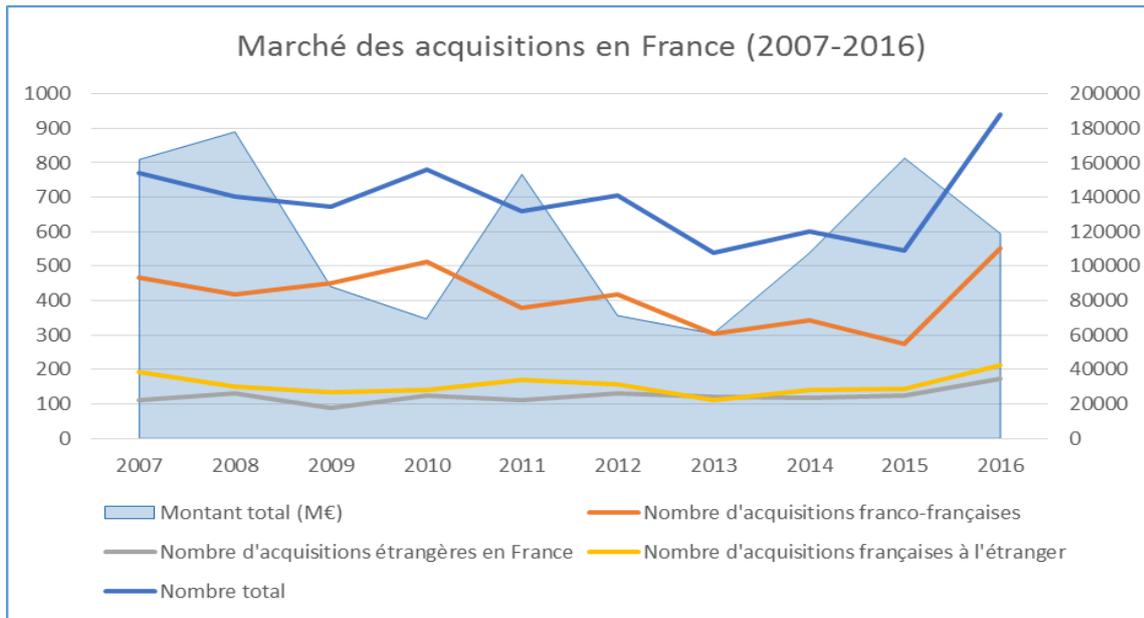
La mise en œuvre de l'option conduirait à ne plus rendre obligatoire l'approbation de l'assemblée générale des actionnaires à l'opération finale de fusion par absorption de sociétés anonymes. Il est en effet proposé de permettre aux assemblées générales extraordinaires des sociétés absorbantes de recourir à des délégations de compétence ou de pouvoir, consistant à autoriser les dirigeants à la fois à procéder à une augmentation de capital et à une fusion absorption dans une limite temporelle et sous un plafond de taille de la société absorbée. La mesure prend en compte les conditions prévues par la directive, notamment la possibilité pour un ou plusieurs actionnaires de la société absorbante qui possèdent au moins 5 % du capital social d'obtenir la convocation d'une assemblée générale appelée à se prononcer sur l'approbation de la fusion.

Cette mesure consisterait en une modification de l'article L. 236-9 du code de commerce en ce sens.

4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES

Les opérations de fusions par acquisitions pourraient se développer en France. Le tableau ci-dessous retrace l'importance de ces opérations sur la période récente.

	Acquisition franco-françaises		Acquisitions étrangères en France		Acquisitions françaises à l'étranger		Total	
	Montant (M€)	Nombre	Montant (M€)	Nombre	Montant (M€)	Nombre	Montant total (M€)	Nombre total
2007	39 729	468	46 186	110	76 031	192	161 946	770
2008	83 108	419	39 909	132	54 947	150	177 964	701
2009	34 135	450	12 716	89	41 365	135	88 216	674
2010	23 712	512	28 867	125	16 834	142	69 413	779
2011	27 076	379	45 291	110	80 912	171	153 279	660
2012	9 116	417	29 882	131	32 332	158	71 330	706
2013	9 515	305	35 429	121	15 915	112	60 859	538
2014	54 100	343	30 080	117	23 285	141	107 465	601
2015	18 757	275	89 905	124	54 085	145	162 747	544
2016	340 009	553	49 991	175	34 968	211	118 968	939



Apport de la littérature académique sur les fusions par acquisitions

- *Conséquences des fusions sur la valeur actionnariale*

Ces conséquences sont mesurées par les chercheurs par l'écart de performance boursière des actions au moment de l'annonce et de la réalisation de l'opération.

Étude	Échantillon observé	Impact sur la valeur des actions de la société absorbante
Moeller et al. (2004 et 2005)	12 023 opérations par des acquéreurs américains cotés entre 1980 et 2001	Échantillon global : +1,1%
		Petits acquéreurs (<premier quartile) : +2,3%
		Gros acquéreurs : +0,1%
Betton et al. (2008)	15 987 opérations par des acquéreurs américains cotés entre 1980 et 2005	Échantillon global : +0,73%
		Petits acquéreurs (<premier quartile) de cibles non

		cotées : +3,4%
		Gros acquéreurs de cibles cotées : -3%
Fuller et al. (2002)	3 135 opérations	Échantillon global : +1,8%
		Lorsque la cible est cotée : -1%
		Lorsque la cible n'est pas cotée : +2,1%
Martynova et Renneboog (2006)	2 419 opérations entre 1993 et 2000 dans 28 pays d'Europe	Échantillon global : +0,74%

Dans l'ensemble, les études concordent dans l'observation d'un impact globalement positif mais limité de l'opération sur la valeur boursière des titres. L'analyse permet cependant de distinguer les opérations impliquant des acquéreurs importants et/ ou des cibles cotées, pour lesquelles peut être observé un effet limité voire négatif, des opérations associant des petits acquéreurs et/ ou des cibles non cotées, pour lesquelles les résultats sont plus positifs dans l'ensemble.

Les explications mettent fréquemment en avant (i) l'importance de l'impact de l'échec d'une très grande opération sur les niveaux moyens des premiers quartiles, et (ii) les forts effets réputationnels ou défensifs des opérations sur les marchés réglementés.

- *Conséquences des fusions sur l'emploi*

Étude	Échantillon observé	Principaux résultats
Gugler et Yurtoglu (2004)	646 fusions, acquéreurs américains et européens entre 1987 et 1998	Pour l'échantillon américain, le nombre d'employés de l'acquéreur croit de 1%
		Pour l'échantillon européen, le nombre d'employés décroît de 10%

Lehto et Böckerman (2008)	7 923 opérations, dont 765 transfrontalières entre 1989 et 2003	L'emploi manufacturier diminue significativement à la suite d'opérations transfrontalières (hypothèses du contournement des barrières légales à la restructuration)
---------------------------	---	---

Relativement peu nombreuses, ces études mesurent le nombre d'emplois créés ou détruits à la suite de l'opération. L'explication avancée pour expliquer la différence entre les États-Unis consiste à considérer que les opérations de restructurations seraient utilisées en Europe également pour permettre de faciliter une restructuration sociale, dans un contexte de marché du travail plus rigide en dehors de ces opérations.

- *Conséquences des fusions sur l'innovation*

Étude	Échantillon observé	Principaux résultats
Bena et Kai (2011)	2 621 opérations aux États-Unis entre 1984 et 2006	Les entreprises innovent plus après l'opération (déposent davantage de brevets) ; source de synergies importante.
Lerner et al. (2011)	472 LBO au niveau mondial impliquant des entreprises ayant des brevets aux États-Unis	Les LBO ne diminuent pas la production de brevets, ni leur fréquence de citation dans les revues scientifiques.

Ces études tendent à montrer un effet limité à positif des opérations de fusions et d'acquisitions sur l'innovation des sociétés impliquées aux États-Unis. Toutefois, aucune étude portant spécifiquement sur le contexte européen n'a été étudiée.

- *Conséquences des fusions sur la productivité*

Étude	Échantillon observé	Principaux résultats
Li (2013)	1 430 opérations aux États-Unis entre 1981 et 2002	La productivité augmente de 1 % chez les cibles tandis que l'investissement, les salaires et le nombre d'employés diminuent.

Boucly et al. (2011)	839 opérations françaises de LBO entre 1994 et 2004	Les LBO améliorent la profitabilité, les ventes, l'emploi et l'investissement
----------------------	---	---

Ces études mesurent les niveaux de production des sociétés cibles par rapport à la réduction des postes, des investissements et des salaires. Ces deux études tendent à montrer que les niveaux de productivité s'améliorent en moyenne à la suite des opérations, tant sur l'échantillon américain que sur l'échantillon français.

5. Consultation menée et modalités d'application

5.1 CONSULTATION MENÉE

Le Haut comité juridique de place a rendu un rapport en décembre 2017 relatif aux fusions. Certaines de ses propositions sont relatives aux modalités d'approbation des fusions par les assemblées générales, et préconisent la mise en place de possibilité de délégation de compétence et de pouvoir.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans l'espace

La présente disposition peut s'appliquer dans les îles Wallis-et-Futuna. En effet, l'article L. 950-1, 2° rend applicable le livre II du code de commerce dans les îles Wallis-et-Futuna, à l'exception des articles L. 225-245-1, L. 229-1 à L. 229-15, L. 238-6, L. 244-5 et L. 252-1 à L. 252-13. Les modifications proposées s'appliqueraient à des articles du livre II qui ne sont pas visés par les exceptions.

Le Gouvernement envisage l'application du texte aux îles Wallis-et-Futuna, dans la mesure où ses différentes dispositions ont vocation à s'appliquer à toutes les sociétés commerciales, quelle que soit leur localisation en France.

En outre, ce projet d'article s'applique sans qu'il soit besoin de le préciser dans les collectivités d'outre-mer que sont Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre et Miquelon.

Il ne s'applique pas en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, qui ont une compétence propre dans le domaine du commerce.

5.2.2 Textes d'application

Des mesures de coordinations réglementaires des dispositions législatives modifiées seront nécessaires au sein du livre II du code de commerce.

Article 5 : Allègement des obligations comptables en faveur des moyennes entreprises

1. État des lieux

1.1 La directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 fixe les exigences comptables minimales et permet de coordonner les dispositions nationales des Etats membres concernant les états financiers annuels, leur publication et leurs modes d'évaluation.

Cette directive a été transposée dans le code de commerce par l'ordonnance n° 2015-900 du 23 juillet 2015 relative aux obligations comptables des commerçants prise sur le fondement de l'article 11 de la loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière

1.2 Le code de commerce fixe, dans sa partie législative, les obligations comptables auxquelles les sociétés commerciales et commerçants personnes physiques sont tenus, les états financiers à établir et publier et les dérogations et simplifications applicables pour certaines entités. La partie réglementaire du code fixe, quant à elle, les seuils applicables pour définir le champ des entreprises concernées et prescrit certaines informations minimales devant figurer dans les états financiers pour le régime de base.

Le code de commerce prévoit actuellement deux modèles d'états financiers (bilan et compte de résultat), selon que la société dépasse ou non des seuils fixés par décret (deux des trois seuils suivants : 4M€ de total de bilan, 8M€ de chiffre d'affaires et 50 salariés).

Le I de l'article L. 232-1 du code de commerce dispose qu'il appartient en principe au conseil d'administration, au directoire ou aux gérants, selon le cas, d'établir des comptes annuels à la clôture de chaque exercice. Les comptes annuels comprennent le bilan, le compte de résultat et l'annexe qui forment un tout indissociable et qui sont établis à la clôture de l'exercice au vu des enregistrements comptables et de l'inventaire²⁶. Le contenu du bilan, du compte de résultat et de l'annexe est défini par le code de commerce²⁷ et le règlement relatif au plan comptable général, afin notamment de donner une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat de l'entreprise.

1.3 Les sociétés qui constituent des petites entreprises (qui ne dépassent pas deux des trois seuils mentionnés ci-dessus) peuvent adopter une présentation simplifiée de leurs comptes annuels²⁸, comme le prévoient les articles 14 et 16 de la directive 2013/34/UE du 26 juin

²⁶ Art. L. 123-12 du code de commerce

²⁷ Articles L. 123-13, L. 123-19, L. 232-1, L. 233-15, R. 123- 181 à R. 123-199-1

²⁸ Art. L. 123-16 du code de commerce

2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises.

Elles peuvent également demander la confidentialité de leur compte de résultat qui est déposé au greffe mais non accessible aux tiers, à l'exception de certaines personnes limitativement énumérées²⁹.

Par ailleurs, les micro-entreprises au sens de l'article L. 123-16-1 du code de commerce (n'excédant pas deux des trois seuils suivants : 350 000 € de total de bilan, 700 000€ de chiffre d'affaires et 10 salariés³⁰) sont exemptées d'établir une annexe.

Au total, on dénombre aujourd'hui cinq régimes en matière comptable :

- Le régime des micro-entreprises de l'article L. 123-16-1 du code de commerce qui exempte ces entreprises d'établir une annexe. Ces sociétés ne dépassent pas deux des trois seuils suivants : un total du bilan de 350 000€, un montant net de chiffre d'affaires de 700 000€ et un nombre moyen de 10 salariés employés au cours de l'exercice ;
- Les entités sous le régime fiscal micro qui peuvent ne pas établir de comptes annuels (article L. 123-28 du code de commerce) ;
- Les entités sous le régime simplifié d'imposition, pour lesquelles l'article L. 123-25 du code de commerce prévoit une annexe abrégée pour ces entités ;
- Les petites entreprises qui bénéficient d'une présentation simplifiée de leurs comptes, dans les conditions fixées par un règlement de l'Autorité des normes comptables. Elles sont définies comme les sociétés qui ne dépassent pas deux des trois seuils suivants : total du bilan fixé à 4M€, montant net de chiffre d'affaires de 8M€ et un nombre moyen de salariés employés au cours de l'exercice de 50.
- Enfin, les autres personnes morales qui dépassent au moins deux des trois seuils définissant les petites entreprises, auxquelles le régime de droit commun s'applique pleinement.

1.4 La directive 2013/34/UE du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises prévoit que, pour toutes les entreprises, les états financiers annuels se composent au minimum du bilan, du compte de résultat et de l'annexe.

Toutefois, cette directive prévoit des allègements possibles pour les petites et moyennes entreprises en ce qui concerne :

- pour les deux catégories d'entreprises, l'établissement d'un compte de résultat abrégé afin de faire apparaître un résultat brut regroupant plusieurs postes (paragraphe 2 de l'article 14),

²⁹ article L. 232-25 du code de commerce

³⁰ article D. 123-200 du code de commerce

- pour les moyennes entreprises, la publication d'un bilan et d'une annexe abrégés (paragraphe 2 de l'article 31).
- pour les petites entreprises, l'établissement d'un bilan abrégé et l'exemption de publication du compte de résultat et du rapport de gestion (paragraphe 1 de article 31)

La France a décidé de mettre en œuvre l'option qui permet aux petites entreprises d'établir un compte de résultat et un bilan abrégés et de maintenir la confidentialité du compte de résultat (article L. 232-25, alinéa 2 du code de commerce). Toutefois, elle n'a pas mis en œuvre l'option permettant aux moyennes entreprises d'établir et publier un compte de résultat abrégé et de ne publier qu'un bilan et une annexe abrégés.

En outre, l'article L. 232-1 du code de commerce transpose l'obligation faite aux sociétés commerciales d'établir un rapport de gestion, comme l'impose cette directive. La directive le lui permettant, la France a toutefois fait le choix de déroger à cette obligation pour les petites entreprises.

A cet égard, notons que l'Allemagne a fait le choix de transposer l'ensemble des allègements ouverts par la directive 2013/34/UE en faveur des moyennes entreprises, à savoir :

- la faculté d'établir un compte de résultat abrégé (§ 276 Handelsgesetzbuch) ;
- la faculté de publier un bilan et une annexe abrégés (§ 327 Handelsgesetzbuch).

Par ailleurs, elle s'est alignée sur le champ maximal des petites entreprises, tel qu'il résulte de la directive (6M€ de total de bilan, 12M€ de chiffre d'affaires et 50 salariés).

2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Cet écart de transposition, mis en lumière par la mission inter-inspections, pénalise la compétitivité des sociétés françaises relevant de la catégorie des moyennes entreprises en raison :

- d'une charge administrative supplémentaire concernant l'élaboration de leur compte de résultat ;
- du risque de communication d'informations stratégiques plus complètes à des concurrents étrangers non tenus par les mêmes obligations de transparence pour leurs compte de résultat, bilan et annexe.

En effet, le compte de résultat est un document qui permet aux concurrents de connaître facilement la rentabilité et les marges d'une entreprise ainsi que ses forces et faiblesses.

C'est la raison pour laquelle la directive a prévu une mesure en faveur des moyennes entreprises qu'il est souhaitable de mettre en œuvre.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

Le Gouvernement souhaite, par la présente mesure, mettre en œuvre les facultés de dérogation ouvertes par les articles 14 et 31 de la directive, au profit des moyennes entreprises, ce qui devrait se traduire par une simplification et un allègement des coûts des moyennes sociétés commerciales ainsi qu'une amélioration de leur compétitivité pour favoriser leur croissance.

3. Options possibles et dispositif retenu

3.1 OPTIONS ENVISAGÉES

Le Gouvernement souhaite exploiter les options prévues par la directive en matière de simplification relatives aux petites et moyennes entreprises. Les options non mises en œuvre à ce stade par la France concernaient la définition des petites entreprises et la création de la catégorie de moyennes entreprises et des mesures de simplification associées à ces dernières.

3.2 OPTION RETENUE

Le Gouvernement a choisi de mettre en œuvre les options prévues par la directive concernant les moyennes entreprises (définies par les seuils suivants : 20 M€ de bilan, 40 M€ de chiffre d'affaire, 250 salariés) :

- o elles pourront établir un compte de résultat abrégé. En revanche, leur bilan respectera le modèle standard ;
- o elles publieront un bilan et une annexe abrégés (le document publié diffèrera de celui qui devra être établi et certifié par le commissaire aux comptes) ;
- o enfin, elles seront dispensées de publication du rapport des commissaires aux comptes, mais devront mentionner l'entreprise le sens de l'avis rendu par le commissaire aux comptes.

La loi crée donc la catégorie des moyennes entreprises et fixe les règles qui s'appliqueront à cette catégorie. Les seuils relatifs aux moyennes entreprises devront, quant à eux, faire l'objet d'un décret.

Par ailleurs, le Gouvernement prévoit de relever par décret les seuils de définition des petites entreprises jusqu'aux seuils maximums prévus par la directive. L'article de D. 123-200 du code de commerce sera donc modifié afin d'inclure dans la catégorie des petites entreprises

toute entité ne dépassant pas 6 M€ de bilan et 12 M€ de chiffres d'affaires. Ces seuils sont aujourd'hui respectivement fixés à 4 M€ et 8 M€. Cette mesure réglementaire permettra de faire bénéficier à un plus grand nombre d'entreprises les mesures telles que la confidentialité du compte de résultat et les simplifications relatives à l'élaboration des états financiers. En revanche, elle n'aura pas d'impact sur le champ de la certification des comptes, les seuils à partir duquel les sociétés sont soumises à une certification des comptes n'étant pas fixés par référence à l'article L. 123-16 du code de commerce³¹.

Les seuils relatifs aux moyennes entreprises (20 M€ de bilan, 40 M€ de chiffres d'affaires et 250 salariés) devront également faire l'objet d'un décret.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

Pour les moyennes entreprises, le nouveau dispositif introduira une distinction entre les documents établis et les documents soumis à la publication légale. En effet, dans le cadre actuel, aucun document comptable ne doit être réalisé spécifiquement pour la publication des comptes ; les entreprises publient les documents qu'elles sont tenues d'établir. L'intégration d'un bilan abrégé spécifique pour les moyennes entreprises obligera ces entités à établir un document spécifique à des fins de publication. Elles devront, en effet, produire un bilan complet approuvé lors de l'assemblée générale et certifié par le commissaire aux comptes. Ce document ne serait plus celui qui est publié.

4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES

La présente mesure concernant les moyennes entreprises s'accompagnerait d'un allègement des coûts des moyennes sociétés commerciales et une amélioration de leur compétitivité pour favoriser leur croissance. Elle devrait également leur permettre de mieux protéger leurs données financières stratégiques.

La mesure réglementaire complémentaire relative aux petites entreprises s'accompagnerait d'un allègement des coûts pour l'ensemble des entreprises qui se trouvent aujourd'hui au-delà des seuils de définition des petites entreprises et en-deçà des nouveaux seuils.

³¹ L'article 9 du projet de loi PACTE prévoit, s'agissant de la certification des comptes, de retenir comme seuil de certification pour les sociétés françaises les seuils de référence européens, soit 4M€ de bilan, 8 M€ de chiffres d'affaires et 50 salariés.

5. Consultation menée et modalités d'application

5.1 CONSULTATION MENEÉE

L'Autorité des normes comptables a été consultée en application de l'article 1-2° de l'ordonnance n° 2009-79 du 22 janvier 2009 créant l'Autorité des normes comptables. Elle a rendu un avis favorable le 26 septembre 2018.

5.2 MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1 Application dans le temps

Il faudra préciser les exercices comptables à partir desquels ces nouvelles règles s'appliqueront.

5.2.2 Application dans l'espace

Ces dispositions devront être étendues à Wallis-et-Futuna.

5.2.3 Textes d'application

Un texte de niveau réglementaire serait nécessaire pour définir les nouveaux seuils. En outre, des coordinations de niveaux réglementaires seraient nécessaires dans le code de commerce.

SECTION 3 : DISPOSITION FINANCIÈRES

Article 6 : 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

1.1. 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 assurances), dont le régime est défini au chapitre VII du titre II du livre Ier du code des assurances³² ou, depuis 2001 et s'agissant des mutuelles et unions, au chapitre IV du titre II du livre II du code de la mutualité³³.

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'INSEE³⁴. Par ailleurs, selon la fédération française de l'assurance, environ 40% de l'ensemble des contrats automobiles et

³² Articles L. 127-1 à L. 127-8 du code des assurances.

³³ Articles L. 224-1 à L. 224-7-1 du code de la mutualité.

³⁴ 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.

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).

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%).

1.2. 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).

1.3. 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 assureur³⁵. 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,*

³⁵ Article L. 127-3 du code des assurances et article L. 224-3 du code de la mutualité.

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 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'assureur³⁶. 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

³⁶ 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.

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 ;

- 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, à l'article L. 127-5-1 du code des assurances, de supprimer la mention : « *sans pouvoir faire l'objet d'un accord avec l'assureur de protection juridique* ».

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

4.1 CONSULTATIONS 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.

4.2 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 7 : Exclusion des syndics du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme

1. État des lieux

L'assujettissement des syndics à la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme est une mesure de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové qui s'inscrit dans le cadre du renforcement de la formation, la déontologie et le contrôle des professions de l'immobilier. Cette mesure, prise par amendement, correspondait à l'objectif de la loi de « *restaurer la confiance à l'égard des professionnels de l'immobilier en posant le principe et en définissant les conditions de mise en œuvre d'un encadrement déontologique et disciplinaire des activités d'entremise et de gestion immobilières* » et « *d'assujettir les professionnels concernés à une obligation de contrôle continu afin de garantir qu'ils disposent d'un haut niveau de compétence* »³⁷

Cette mesure introduisait l'assujettissement des syndics aux obligations en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme au 8° de l'article L. 561-2 du code monétaire et financier au moyen d'une référence au 9° de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce. Cette référence intègre à la liste des professions assujetties les acteurs exerçant des fonctions de syndic de copropriété dans le cadre de la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Les consultations menées dans le cadre de l'analyse nationale des risques en matière de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme (ANR) actuellement en cours d'élaboration sous l'égide du Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (COLB) font montre d'une faible exposition des syndics au risque de blanchiment des capitaux et financement du terrorisme. Aucune déclaration de soupçon n'a été transmise au service TRACFIN par les syndics depuis leur assujettissement en 2014. La DGCCRF, autorité de contrôle du secteur, n'a pas à ce jour diligenté de contrôles auprès des syndics, ayant priorisé les contrôles sur les agents immobiliers et les sociétés de domiciliation, jugés plus à risque d'être exploités à des fins de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme.

³⁷ Objectifs présentés dans l'étude d'impact du projet de loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 25 juin 2013

En outre, les représentants de la profession font état de difficultés à mettre en œuvre leurs obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, ceux-ci ne traitant pas directement avec les copropriétaires, mais avec des syndicats de copropriétaires, entités dotées de la personnalité morale. L'obligation d'identification du client, et le cas échéant, du bénéficiaire effectif, apparaît ainsi peu adaptée dans la phase préalable à la conclusion de la relation d'affaires.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

L'assujettissement des syndicats aux obligations de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme n'est pas prévu par la directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme.

La présente mesure a pour objectif de supprimer la référence aux syndicats faite au 9° de l'article 1^{er} de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 introduite au 8° de l'article L. 561.2 du code monétaire et financier, qui constitue une sur-transposition de la directive 2015/849 du 20 mai 2015.

3. Analyse des impacts des dispositions envisagées

3.1 IMPACTS JURIDIQUES

La présente mesure conduira, au 8° de l'article L. 561-2 du code monétaire et financier, à la suppression de la référence aux syndicats.

3.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La suppression de la référence au 9° de l'article 1^{er} de la loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 au 8° de l'article L. 561-2 du code monétaire et financier constituera un allègement des obligations pesant sur les syndicats de copropriété en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme.

Ces obligations comprennent la mise en place d'un dispositif d'identification, d'évaluation et de classification des risques présentés par les activités des entités assujetties et de contrôle

interne leur permettant de lutter efficacement contre le blanchiment et le financement du terrorisme. Les 12 200 syndics de copropriété³⁸ seront donc impactés par cet allègement.

4. Consultation et modalités d'application

4.1 CONSULTATION

Le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières doit être consulté. Seulement, ses membres étant en attente de nomination, le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières n'a pas pu être consulté.

4.2 MODALITÉS D'APPLICATION DANS LE TEMPS

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.

4.3 MODALITÉS D'APPLICATION DANS L'ESPACE

Application dans les départements et régions d'outre-mer :

Guadeloupe	OUI
Guyane	OUI
Martinique	OUI
Réunion	OUI
Mayotte	OUI

³⁸ Fiche d'impact de l'ordonnance du 1^{er} décembre 2016 renforçant le dispositif français de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme

Application éventuelle dans les collectivités d'outre-mer :

Saint-Barthélemy	OUI (applicable de plein droit)
Saint-Martin	OUI (applicable de plein droit)
Saint-Pierre-et-Miquelon	OUI (applicable de plein droit)
Wallis-et-Futuna	OUI (L. 765-13 : extension nécessaire)
Polynésie française	OUI (L. 755-13 : pas de modification nécessaire)
Nouvelle-Calédonie	OUI (L. 745-13 du CMF : pas de modification nécessaire)
Terres australes et antarctiques françaises	OUI (applicabilité de plein droit)

Article 8 : Suppression de l'obligation de consultation de l'assemblée générale des actionnaires sur l'enveloppe globale des rémunérations versées aux preneurs de risque

1. État des lieux

La sous-section 3 (articles L. 511-71 à L. 511-88) de la section 8 du chapitre I^{er} du titre I^{er} du Livre V du code monétaire et financier encadre les politiques et pratiques de rémunération des établissements de crédit et des sociétés de financement. Elle est issue pour partie de l'ordonnance n° 2014-158 du 20 février 2014 qui comporte, entre autres, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à la transposition de la directive 2013/36/UE concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, dite « CRD IV », à la mise en conformité de la législation française avec le règlement 575/2013 concernant les exigences prudentielles applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement, dit « règlement CRR », et permet de rendre applicable aux sociétés de financement, avec les adaptations nécessaires, la directive « CRD IV ».

Le « paquet CRD IV » – directive dite « CRD IV » elle-même et règlement européen dit « CRR » – a été adopté le 26 juin 2013 pour une entrée en application le 1er janvier 2014. Il s'agit de la déclinaison européenne des accords internationaux dits « Bâle III » de renforcement et d'harmonisation des exigences en fonds propres et d'introduction de normes de liquidité pour le secteur bancaire. Il comprend également plusieurs mesures, non directement liées aux accords « Bâle III », d'harmonisation des pratiques européennes, notamment en matière d'agrément, de gouvernance, y compris en matière de politiques de rémunérations, de supervision et de sanctions.

Au sein de la sous-section 3, l'article L. 511-73 rend obligatoire de consulter annuellement l'assemblée générale ordinaire des actionnaires quant aux rémunérations - de toutes natures - versées durant un exercice aux dirigeants de l'établissement de crédit ou de la société de financement ainsi qu'aux preneurs de risques ou aux personnes dont l'activité a une incidence significative sur le profil de risque de l'entreprise (définies à l'article L. 511-71).

Cette obligation de consultation annuelle constitue un écart avec l'approche retenue dans la directive « CRD IV » et constitue à ce titre une sur-transposition du standard européen. Cette sur-transposition s'inscrivait dans la perspective de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 sur la séparation et régulation bancaire qui a introduit des éléments d'encadrement des rémunérations au sein du secteur bancaire.

2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Dans le cadre de la mise en conformité de la législation financière au droit de l'Union européenne en matière financière, l'ordonnance n° 2014-158 du 20 février 2014 a créé l'article L. 511-73 du code monétaire et financier. Ce dernier rend obligatoire de consulter annuellement l'assemblée générale ordinaire des actionnaires des établissements de crédit et des sociétés de financement en ce qui concerne l'enveloppe globale des rémunérations des dirigeants d'entreprise ou des personnes dites « preneuses de risques » et mentionnées aux articles L. 511-13 et L. 511-71 du code monétaire et financier.

Cette obligation ne résulte pas de la directive « CRD IV » et constitue à ce titre une sur-transposition. La directive « CRD IV » (article 92) requiert l'identification de la population des personnes dites « preneuses de risques » sans imposer une consultation de l'assemblée générale ordinaire des actionnaires.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'article 9 du présent projet de directive vise à supprimer l'article L. 511-73 du code monétaire et financier qui constitue une sur-transposition de la directive « CRD IV ». Dans le cadre de la démarche de renforcement de l'attractivité de la place de Paris, la suppression de l'article L. 511-73 du code monétaire et financier réduirait les contraintes imposées aux établissements de crédit et aux sociétés de financement français qui ne trouvent pas d'équivalent chez leurs principaux partenaires européens.

3. Analyse des impacts des dispositions envisagées

3.1. IMPACTS JURIDIQUES

Il est procédé à la suppression de l'article L. 511-73 du code monétaire et financier ainsi qu'au premier alinéa de l'article L. 533-30 citant l'article L. 511-73.

Cette suppression est conforme avec la directive 2013/36 dès lors que celle-ci ne prévoit pas une telle obligation.

3.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Dans le cadre de la démarche de renforcement de l'attractivité de la place de Paris, la suppression de l'article L. 511-73 du code monétaire et financier réduira les contraintes imposées aux établissements de crédit et sociétés de financement français qui ne trouvent pas d'équivalent chez leurs principaux partenaires européens.

4. Consultation menée

Le comité consultatif de la législation et de la réglementation financières a rendu un avis favorable sur cette mesure lors de sa séance du 13 septembre 2018.

5. Modalités d'application

Toutes les dispositions du code monétaire et financier s'appliquent de plein droit dans les départements et collectivités d'outre-mer :

Application dans les collectivités d'outre-mer :	
Saint-Barthélemy	OUI (applicable de plein droit)
Saint-Martin	OUI (applicable de plein droit)
Saint-Pierre-et-Miquelon	OUI (applicable de plein droit)
Wallis-et-Futuna	OUI (L. 765-11 du CMF : extension nécessaire)
Polynésie française	OUI (L. 755-11 du CMF : extension nécessaire)
Nouvelle-Calédonie	OUI (L. 745-11 du CMF : extension nécessaire)

Article 9 : Clarification de certaines obligations en matière de rémunérations dans les sociétés de gestion de portefeuille

1. État des lieux :

La sous-section 2 de la section 5 du chapitre III du titre III du Livre V du code monétaire et financier détaille les règles de bonne conduite applicables aux sociétés de gestion de portefeuille. Elle est issue, pour partie, des ordonnances n° 2013-676 du 25 juillet 2013 et n° 2016-312 du 17 mars 2016, toutes deux modifiant le cadre juridique de la gestion d'actifs en permettant, entre autres, la transposition de la directive 2014/91/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 dite « OPCVM V » et la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 dite « AIFM ».

Plus spécifiquement, l'article L. 533-22-2 du code monétaire et financier transpose à la fois les directives susmentionnées pour mettre en place l'encadrement de la rémunération des salariés dont l'activité a une incidence sur le profil de risque des fonds. Toutefois, ces deux directives en limitent le champ en précisant que seules sont concernées les personnes dont les activités ont une incidence « substantielle » sur le profil de risque des fonds.

2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis :

Comme l'a relevé le rapport inter-inspections, dans le cadre de la mise en conformité de la législation financière française au droit de l'Union européenne, le mot « substantielle » a été omis lors de la transposition de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 par l'ordonnance n° 2013-676 du 25 juillet 2013.

Toutefois, la précision consistant à énoncer que seules sont concernées les personnes dont les activités ont une incidence « substantielle » sur le profil de risque des fonds figure au niveau du règlement générale de l'Autorité des marchés financiers.

Enfin, il est à noter que lors de la transposition de la directive 2014/91/UE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014, l'habilitation n'a pas permis de modifier par l'ordonnance n° 2016-312 du 17 mars 2016 cet article commun aux sociétés de gestion de portefeuille de fonds d'investissement alternatifs et d'organismes de placement collectif en valeur mobilière.

Le présent article du projet de loi modifie la rédaction de l'article L. 533-22-2 du code monétaire et financier en précisant que seules les personnes dont les activités ont une incidence « substantielle » sur le profil de risque sont concernées par l'encadrement de la rémunération.

3. Analyse des impacts des dispositions envisagées :

3.1 IMPACTS JURIDIQUES :

La présente mesure conduira à la mise en cohérence de la hiérarchie des normes en rapprochant les dispositions prévues au niveau législatif à l'article L. 533-22-2 du code monétaire et financier de celles du règlement général de l'Autorité des marchés financiers, dont les articles 319-10 (modifié par l'arrêté du 11 décembre 2013 du ministre chargé de l'économie) et 321-5 (modifié par l'arrêté du 6 avril 2016 puis renuméroté par l'arrêté du 20 décembre 2017 du ministre chargé de l'économie) comportent des dispositions sur le même point.

3.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS :

L'ajout que souhaite opérer le Gouvernement participe au renforcement de l'attractivité de la Place de Paris en rapprochant le droit français du droit européen existant. Il permettra une mise en cohérence du droit qui réduira les contraintes imposées aux sociétés de gestion françaises, sans équivalent chez leurs principaux partenaires européens.

4. Modalités d'application :

Toutes les dispositions du code monétaire et financier s'appliquent de plein droit dans les départements et collectivités d'outre-mer

Application dans les collectivités d'outre-mer :	
Saint-Barthélemy	OUI (applicable de plein droit)
Saint-Martin	OUI (applicable de plein droit)
Saint-Pierre-et-Miquelon	OUI (applicable de plein droit)
Wallis-et-Futuna	OUI (L. 765-11 du CMF : extension nécessaire)
Polynésie française	OUI (L. 755-11 du CMF : extension nécessaire)
Nouvelle-Calédonie	OUI (L. 745-11 du CMF : extension nécessaire)

Article 10 : Suppression de la déclaration préalable de profession applicable au titre du régime des accises sur les alcools

1. État des lieux

Les utilisateurs finaux d'alcools, notamment les commerçants, qui veulent bénéficier des exonérations d'accises prévues à l'article 302 D bis du code général des impôts doivent déposer auprès de la Direction générale des douanes et droits indirects une déclaration préalable de profession afin de se voir attribuer un numéro utilisateur « UT ».

Cette déclaration a été prévue par un arrêté du 4 juillet 2005 relatif aux modalités et conditions de tenue de la liste clients par les fournisseurs, d'établissement de la déclaration préalable de profession par les intermédiaires et les utilisateurs et de tenue de la comptabilité matières pour certains d'entre eux dans le cadre du dispositif d'exonération des droits d'accises sur les alcools et les boissons alcooliques et modifiant l'annexe IV au code général des impôts.

Elle ne résulte pas de l'article 27 de la directive 92/83/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accise sur l'alcool et les boissons alcooliques.

2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis

Il est nécessaire de légiférer afin de supprimer une formalité imposée aux opérateurs bénéficiant, en vertu du droit de l'Union, d'une exonération d'accise, sans que cette formalité ne résulte de la directive applicable.

3. Options possibles et dispositif retenu

LISTE DES OPTIONS POSSIBLES

- option 1 : maintenir la sur-transposition.
- option 2 : supprimer l'obligation de dépôt de la déclaration préalable de profession.

DESCRIPTION DES AVANTAGES/INCONVÉNIENTS DES DIFFÉRENTES OPTIONS

- option 1 : maintenir l'obligation du dépôt de la déclaration préalable de profession reviendrait à maintenir une formalité pour des publics très hétérogènes (bouchers, boulangers...) voire intégrer les points de vente au détail du type quincailleries ou parfumeries si le dispositif était mis en place dans son intégralité.
- option 2 : la suppression de cette sur-transposition faciliterait les formalités de 80 000 utilisateurs finaux.

RAISONS AYANT PRÉSIDÉ AU CHOIX DE L'OPTION PROPOSÉE

Il est nécessaire d'abroger l'obligation de dépôt d'une déclaration préalable de profession pour les petits utilisateurs finaux d'alcool, tels que les bouchers ou charcutiers, ceux-ci n'ayant plus l'obligation de s'enregistrer auprès de l'administration des douanes et droits indirects. En revanche, les utilisateurs d'alcool qui détiennent et transforment l'alcool (dénaturateurs par exemple) devront toujours être agréés comme entrepositaires agréés conformément à l'article 302 G du code général des impôts.

Par ailleurs, la suppression du numéro UT sera sans incidence sur la capacité de l'administration à contrôler l'intégralité des différents utilisateurs finaux d'alcool bénéficiant d'une exonération de droits d'accise, conformément à l'article L. 36 A du livre des procédures fiscales.

4. Analyse des impacts des dispositions envisagées

4.1 IMPACTS JURIDIQUES

L'obligation de déposer une déclaration préalable de profession, prévue au III de l'article 302 D bis du code général des impôts, sera abrogée.

4.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La déclaration préalable de profession afin de se voir attribuer un numéro utilisateur « UT » n'existe qu'en France. Dans les autres Etats membres, seuls les utilisateurs d'alcool qui détiennent et transforment l'alcool (dénaturateurs par exemple) y sont soumis au titre de leur statut d'entrepositaire agréé. Cette mesure allège les formalités pesant sur certains petits opérateurs, tels que les bouchers ou charcutiers, sans utilité réelle pour l'administration, qui leur impose aujourd'hui de s'enregistrer auprès de l'administration des douanes.

5. Modalités d'application

Modalités d'application dans les départements et régions d'outre-mer :

Guadeloupe	NON
Guyane	NON
Martinique	NON
Réunion	NON
Mayotte	NON

Application éventuelle dans les collectivités d'outre-mer :

Saint-Barthélemy	NON
Saint-Martin	NON
Saint-Pierre-et-Miquelon	NON
Wallis-et-Futuna	NON
Polynésie française	NON
Nouvelle-Calédonie	NON
Terres australes et antarctiques françaises	NON

SECTION 4 : COMMANDE PUBLIQUE

Article 11 : 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.

L'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics 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 européennes³⁹.

³⁹ CE, 9 mars 2016, Conseil national des barreaux, n° 393589.

2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis

2.1 NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

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 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 assurés.

2.2 OBJECTIFS POURSUIVIS

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

Les modifications de l'ordonnance du 23 juillet 2015, y compris les mesures relatives à l'outre-mer, portent sur les articles suivants : 14, 96, 97, 98 et 99. Dans un souci de coordination, l'ordonnance du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession est modifiées aux articles suivants : 13, 65, 66, 67 et 68.

Les acheteurs verront ainsi leurs obligations procédurales allégées, n'étant plus soumis, pour la passation de ces marchés publics, aux ordonnances précitées en cours de codification.

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

	Nbre 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, y compris 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.

SECTION 5 : COMMUNICATIONS ÉLECTRONIQUES

Article 12 : Suppression de l'obligation de notification à l'ARCEP de l'exploitation d'un réseau de communications électroniques

1. État des lieux

En l'état actuel du droit, les opérateurs de communications électroniques souhaitant établir et exploiter un réseau de communications électroniques ouvert au public et fournir des services de communications électroniques au public doivent, préalablement au lancement de leur activité, se déclarer auprès de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), conformément aux quatre premiers alinéas de l'article L. 33-1 du code des postes et des communications électroniques.

Cette obligation de déclaration préalable auprès de l'ARCEP a été instituée par l'article 6 de la loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle qui procède à la transposition de la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communication électroniques, dite « directive autorisation », et notamment de son article 3 qui donne la possibilité aux Etats membres d'exiger d'une entreprise souhaitant exploiter un réseau de communications électroniques de se déclarer auprès de l'autorité réglementaire nationale, dans la mesure où cette déclaration ne donne pas lieu à une autorisation.

La France a fait le choix d'imposer la déclaration préalable aux opérateurs de communications électroniques. Elle a également fait le choix de sanctionner pénalement le non-respect de cette obligation, en application des dispositions de l'article L. 39 du code des postes et des communications électroniques (un an d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende).

Par ailleurs, au titre de l'article 302 *bis* KH du code général des impôts, tout opérateur de communications électroniques ayant effectué une déclaration préalable auprès de l'ARCEP doit également s'acquitter d'une taxe assise sur le montant, hors taxe sur la valeur ajoutée, des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers aux opérateurs en rémunération des services de communications électroniques qu'ils fournissent.

2. Nécessité de légiférer

La procédure de notification d'un nouvel opérateur à l'autorité réglementaire nationale est optionnelle en vertu de la directive, les Etats membres étant libres de la mettre en place ou

non (article 3 de la directive 2002/20/CE susmentionnée). La France a choisi de l'appliquer en imposant aux nouveaux opérateurs de se déclarer par lettre simple à l'ARCEP.

Cette déclaration ne constitue pas une autorisation administrative. Elle est jugée, aussi bien par l'ARCEP que par les opérateurs, superflue et peu utile en ce qu'elle ne fait qu'ajouter une étape administrative. Il est donc proposé de la supprimer.

3. Analyse des impacts des dispositions envisagées

3.1 IMPACTS JURIDIQUES

La rédaction des articles L. 32, L. 32-1, L. 33-1, L. 33-2, L. 36-7, L. 39, L. 42, L. 130 et L. 135 du code des postes et des communications électroniques sera modifiée.

L'article 302 bis KH du code général des impôts sera modifié. Cette modification n'entraînera pas de changement dans le périmètre d'application de la taxe mentionnée à cet article. En effet, les opérateurs de communications électroniques actuellement assujettis à cette taxe devront toujours s'en acquitter, seule la condition de déclaration préalable disparaîtra.

3.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Cette mesure de suppression constitue une mesure de simplification administrative et entraînera un gain de temps pour les opérateurs en ce qu'ils n'auront plus à effectuer de déclaration avant de lancer leur activité, et permettra à l'ARCEP de réaffecter des moyens humains sur ses autres missions, le contrôle des déclarations des opérateurs correspondant à l'activité d'un ETP.

4. Consultation menée et modalités d'application

4.1 CONSULTATION MENEÉE

L'Autorité de régulation des communications électroniques a été consultée, en application des dispositions de l'article L. 36-5 du code des postes et des communications électroniques, et a rendu un avis favorable sur cette disposition, le 25 septembre 2018.

4.2 MODALITÉS D'APPLICATION

4.2.1 Textes d'application

La présente mesure nécessite de prendre un décret simple abrogeant l'ensemble des dispositions réglementaires relatives à l'obligation de déclaration préalable⁴⁰.

4.2.2 Application dans l'espace

Les dispositions de l'article L. 33-1 du code des postes et des communications électroniques s'appliquant uniquement aux collectivités territoriales régies par les dispositions de l'article 73 de la Constitution, il n'est pas nécessaire de préciser l'application pour l'outre-mer.

⁴⁰ Art. D 98, D 98-1 et D 98-2 du code des postes et des communications électroniques.

Article 13 : 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 a été consultée et a rendu un avis sur cette disposition, le 25 septembre 2018.

CHAPITRE II : DÉVELOPPEMENT DURABLE

SECTION 1 : ENVIRONNEMENT

Article 14 : Simplification des normes applicables aux sous-produits animaux et carcasses d'animaux morts autrement que par abattage et aux explosifs déclassés placés sous la responsabilité du ministère de la défense

1. État des lieux

1.1 La directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives définit le déchet comme « toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se défaire ».

La directive exclut de son champ d'application, « dans la mesure où ils sont déjà couverts par d'autres dispositions communautaires », « les sous-produits animaux, y compris les produits transformés couverts par le règlement (CE) n° 1774/2002, à l'exception de ceux qui sont destinés à l'incinération, la mise en décharge ou l'utilisation dans une usine de biogaz ou de compostage » (art. 2.,2., b) et « les carcasses d'animaux morts, autrement que par abattage, y compris les animaux mis à mort pour l'éradication d'une épizootie, et qui ont été éliminés conformément au règlement (CE) n° 1774/2002 » (art. 2.,2., c).

Le droit français, jusqu'à présent, ne reprenait pas ces exclusions et considérait tous ces sous-produits comme des déchets, tandis que le traitement des sous-produits animaux est couvert par le règlement 1069/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 établissant des règles sanitaires applicables aux sous-produits animaux et produits dérivés non destinés à la consommation humaine, avec pour conséquence de soumettre cette filière à deux réglementations distinctes, relevant respectivement du code rural et du code de l'environnement, ce qui est source de complexité.

1.2 Créé en 2011⁴¹, le service interarmées des munitions est un service à compétence nationale, rattaché au chef d'état-major des armées, dont disposent les états-majors d'armée et la direction générale de l'armement pour exercer leurs attributions en matière de munitions. Pour mettre à disposition des forces, en tout temps, en quantité suffisante et qualité requise,

⁴¹ Arrêté du 25 mars 2011 portant création, organisation et fonctionnement du service interarmées des munitions

les munitions dont elles ont besoin, le service interarmées des munitions assure la gestion logistique des stocks de l'armée de terre, de la marine et de l'armée de l'air depuis leur entrée dans le patrimoine du ministère des armées jusqu'à leur sortie. Ce service gère 2 200 types de munitions.

Une munition est un objet chargé de matières explosives produisant des effets propulsifs, explosifs, perforants, incendiaires, éclairants, fumigènes, sonores, spéciaux ou des combinaisons de ces effets. Le terme de munition recouvre ainsi les obus, bombes, missiles, torpilles, cartouches pour canon, pour armement petit calibre, projectiles autopropulsés, mines, grenades, poudres, explosifs et toutes matières actives qui entrent dans leur chargement.

Le service interarmées des munitions détient actuellement dans ses stocks 62 700 tonnes de munitions. Compte tenu de leur caractère périssable et sensible, les munitions sont soumises à une surveillance technique permanente qui comprend, entre autres, des visites ayant notamment pour but de modifier leur classement.

Ainsi, outre le stockage, le service interarmées des munitions est chargé de l'élimination des munitions que l'on peut classer en deux grandes catégories :

- d'une part, les munitions, toujours emballées et dont la date d'utilisation est dépassée, ou bien obsolètes,
- d'autre part, les éléments de munitions utilisées comportant de la matière active ou des traces de matière active, qui appellent leur assimilation à une munition.

On recense ainsi un peu moins de 8 000 tonnes de munitions à éliminer (représentant 12,7% du stock national).

En pratique, il y a deux manières de procéder à leur élimination : soit en régie par les installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) relevant du ministère des armées et situées sur ses emprises pour de petites quantités (cf. rubrique 2793 de la nomenclature ICPE) ; soit en recourant à des contrats spécifiques conclus avec des prestataires externes ayant les capacités de les détruire dans le respect des réglementations environnementales applicables.

La filière de destruction des munitions n'est pas suffisamment développée sur le territoire national pour gérer ces quantités de munitions à détruire. Mis à part les missiles dont la destruction peut être confiée à la société MBDA située sur le territoire français, les autres munitions, compte tenu de leurs très grandes quantités et spécificités, doivent faire l'objet d'un contrat d'élimination par un prestataire situé à l'étranger (en particulier avec l'Allemagne), via l'Agence OTAN de soutien et d'acquisition (NSPA)⁴².

⁴² La NSPA est l'organe exécutif de l'Organisation OTAN de soutien et d'acquisition (NSPO).

La directive 2008/98/CE du Parlement et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives définit le déchet comme toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou dont il a l'intention ou l'obligation de se débarrasser. En son article 2, la directive exclut toutefois de son champ d'application notamment les explosifs déclassés, pour lesquels aucune définition n'est donnée ni par la directive elle-même ni par la jurisprudence.

Cette directive a été transposée en droit interne :

- au niveau législatif par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement et l'ordonnance n° 2010-1579 du 17 décembre 2010 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des déchets ;
- au niveau réglementaire par les décrets n° 2011-828 du 11 juillet 2011 portant diverses dispositions relatives à la prévention et à la gestion des déchets et n° 2016-811 du 17 juin 2016 relatif au plan régional de prévention et de gestion des déchets.

L'exclusion concernant les explosifs déclassés au sens de la directive n'a pas été reprise en droit interne. Ceux-ci ne figurent pas, en effet, parmi les exclusions du régime de prévention et de gestion des déchets limitativement énumérées à l'article L. 541-4-1 du code de l'environnement.

Cette sur-transposition concernant les explosifs déclassés au sein de l'article L. 541-4-1 du code de l'environnement implique d'appliquer tout le chapitre I du titre IV du livre V de ce code dédié à la prévention et la gestion des déchets⁴³ et notamment sa section 4 relative aux dispositions particulières aux mouvements transfrontaliers de déchets. Selon l'article L. 541-40, l'exportation et le transit de déchets sont soumis aux dispositions du règlement (CE) n°1013/2006 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2006 concernant le transfert de déchets.

En matière de transfert à l'intérieur l'Union européenne, le règlement n° 1013/2006 prévoit que sont soumis à une procédure de notification et de consentement écrits préalables⁴⁴ les transferts ayant pour objets notamment les déchets destinés à être éliminés.

Or, s'agissant de l'élimination des munitions par le service interarmées des munitions par les contrats de la NSPA, l'Allemagne considère que ces explosifs à éliminer ne sont considérés comme des déchets qu'au terme du processus de démilitarisation, opération qui n'intervient que chez le prestataire. Il est donc difficile d'obtenir de l'Allemagne la mise en œuvre du règlement.

⁴³ La passation du marché d'élimination manifestant l'intention du ministère des armées de se débarrasser de ses munitions au sens de l'article L.541-1-1 du code de l'environnement.

⁴⁴ Articles 3, 4 et 9 du règlement.

2. Objectifs et nécessité de légiférer

2.1 La présente mesure a tout d'abord pour objectif de supprimer la superposition de la réglementation portant sur les sous-produits animaux et de la réglementation relative aux déchets pour permettre d'éliminer certaines redondances réglementaires portant notamment sur la traçabilité des flux et la gestion des risques associés à l'entreposage et à l'utilisation de ces marchandises.

Cette simplification va notamment concerner la fabrication d'aliments pour les animaux qui représente une filière industrielle d'environ 6 000 emplois pour un chiffre d'affaires de 3 milliards d'euros⁴⁵. Environ 4 100 agréments sanitaires ont été émis par l'État en application de la réglementation sur les sous-produits animaux, d'après le site du ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

2.2 Par la présente mesure, le Gouvernement souhaite également ne pas soumettre les munitions à éliminer au régime des déchets prévu par le code de l'environnement dans la mesure où leur gestion est déjà rigoureusement encadrée par d'autres règles de ce code ainsi que par le code de la défense apportant ainsi toutes des garanties de protection de l'environnement et de traçabilité.

Il convient, en effet, de souligner que la réglementation ICPE du code de l'environnement soumet leur stockage à un régime d'autorisation, d'enregistrement ou de déclaration assorti de prescriptions techniques nécessaires permettant d'assurer le respect des intérêts protégés par l'article L. 511-1 du code de l'environnement (cf. rubrique 4220 de la nomenclature ICPE).

Leur transport, que ce soit sur le territoire national ou vers un Etat membre, est encadré par la réglementation relative au transport des matières dangereuses (directive 2008/68/CE du Parlement européen et du conseil du 24 septembre 2008 relative au transport intérieur des marchandises dangereuses, en lien avec l'accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par route du 30 septembre 1957).

Parallèlement, la réglementation relative à l'armement prévue par le code de la défense impose des règles de traçabilité ; ainsi, leur transfert effectué depuis la France vers les autres Etats membres de l'Union européenne est soumis à autorisation préalable mentionnée à l'article L. 2335-10 du code de la défense. En cas de passation de marché, le régime de contrôle administratif des marchés relatifs aux matériels de guerre permet également un contrôle des conditions de stockage de l'explosif déclassé chez le prestataire.

En ce qui concerne l'élimination des munitions, étape présentant des risques bien identifiés en terme de protection de l'environnement, le ministère des armées s'assure du respect des règles du code de l'environnement relatives à la destruction des produits explosifs, A cette fin, les opérations d'élimination des munitions sont soumises aux règles imposées par les directives

⁴⁵ Source : <https://www.lacooperationagricole.coop/coop-de-france-nutrition-animale-corporate>

SEVESO⁴⁶ ainsi que, notamment, la directive européenne 2010/75 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution), par les prestataires, nationaux ou étrangers.

Enfin, l'application d'une telle dérogation ne dégagerait pas le ministère des armées de ses responsabilités envers ces munitions qui font l'objet de contrats avec les prestataires : il reste propriétaire des munitions jusqu'au moment où elles ne peuvent plus être utilisées aux fins militaires pour lesquelles elles ont été produites.

Un régime juridique de protection des travailleurs est également applicable à toutes les étapes de la gestion des explosifs déclassés (partie IV du code du travail et décret n° 2013-973 du 29 octobre 2013 relatif à la prévention des risques particuliers auxquels les travailleurs sont exposés lors d'activités pyrotechniques).

2.3 Le code de l'environnement ne comporte pas de dispositions spécifiques pour les explosifs déclassés : il n'intègre ni les dispositions d'exclusion prévues par la directive, ni de dispositions adaptées en cas de transferts de déchets.

Dès lors, il est proposé d'insérer « les explosifs déclassés » dans la liste des exemptions au régime des déchets dressée par l'article L. 541-4-1 du code de l'environnement.

Toutefois, dans la mesure où le droit européen ne définit pas cette notion et dans le but d'assurer la préservation des intérêts environnementaux, il est proposé de :

- limiter le champ de l'exclusion en ne visant que les seules munitions placées sous la responsabilité du ministère de la défense dont ce dernier n'a plus l'utilité et qu'il destine à la valorisation et/ou l'élimination ;
- limiter le champ de l'exclusion du régime des déchets dans le temps, car au-delà des opérations de démilitarisation effectuées sur ces explosifs, consistant à les priver définitivement de leur usage militaire, le régime des déchets doit s'appliquer aux éléments issus de ces opérations si, le cas échéant, il en subsiste.

Le pouvoir réglementaire définira, d'une part, une liste limitative de munitions entrant dans le champ de la dérogation et, d'autre part, apportera des précisions sur les opérations de démilitarisation, permettant de passer du statut d'explosif déclassé à celui de déchet.

Il convient de préciser que les explosifs désignent aussi bien une munition en tant que telle qu'un chargement pyrotechnique d'un autre type de munitions. Or, les filières de déchets de ce type de biens sont insuffisantes sur le territoire national. Dès lors, le ministère des armées ne peut solliciter l'exclusion que pour les matières actives composant tout ou partie des munitions, qui seront listées par le futur décret, dont il a la pleine connaissance et la

⁴⁶ [Directive 82/501/CEE du 24 juin 1982 ; directive 96/82/CE du 9 décembre 1996 et directive 2012/18/UE du 4 juillet 2012.](#)

responsabilité. Les explosifs non placés sous sa responsabilité, tels que ceux destinés à usage civil, voire militaire, détenus notamment par des industriels ne sont donc pas concernés par la mesure.

Concernant, la notion de démilitarisation, elle pourra être définie de la manière suivante, dans le futur décret : « toute opération notamment de désassemblage, de démontage, de découpe, de brûlage, visant à rendre les munitions placées sous la responsabilité du ministère de la défense impropres à l'emploi militaire pour lequel elles ont été conçues ».

Au terme de cette opération, les parties de munitions qui en sont issues ne bénéficieront plus du champ de la dérogation et retomberont ainsi dans le champ d'application de la directive déchets ; ces déchets pourront ainsi soit être valorisés via une filière idoine pour un usage autre que militaire, soit définitivement éliminés. Cela permettra d'assurer ainsi le respect, par le prestataire, des règles applicables aux ICPE en charge de l'élimination, fondées, quant à elles, sur la notion de déchets au sens de l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement⁴⁷.

4. Analyse des impacts de la disposition envisagée

La présente mesure se traduira par des impacts juridiques. La rédaction de l'article L. 541-4-1 du code de l'environnement sera ainsi complétée par de deux nouveaux alinéas.

Grâce à cette simplification réglementaire, la compétitivité des 4 100 entreprises disposant d'un agrément sanitaire va être accrue. Cela étant, les impacts envisagés sont difficilement quantifiables pour les entreprises mais aussi pour les services de l'État ou les services déconcentrés.

5. Modalités d'application

Un décret précisera les conditions d'application de la disposition concernant les explosifs déclassés.

⁴⁷ Cf. rubrique 2793 de la nomenclature ICPE.

Article 15 : Suppression de l'obligation de traitement dans une ICPE ou IOTA conditionnant la sortie du statut de déchet

1. État des lieux

1.1. La directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives précise que « Les États membres prennent les mesures appropriées pour veiller à ce que les déchets qui ont subi une opération de recyclage ou une autre opération de valorisation soient considérés comme ayant cessé d'être des déchets s'ils remplissent les conditions suivantes :

- a) la substance ou l'objet doit être utilisé à des fins spécifiques ;
- b) supprimé ;
- c) la substance ou l'objet remplit les exigences techniques aux fins spécifiques et respecte la législation et les normes applicables aux produits ; et
- d) l'utilisation de la substance ou de l'objet n'aura pas d'effets globaux nocifs pour l'environnement ou la santé humaine.

Les critères comprennent des valeurs limites pour les polluants, si nécessaire, et tiennent compte de tout effet environnemental préjudiciable éventuel de la substance ou de l'objet. »

1.2 Le droit français conditionne la sortie de statut de déchet, prévue par l'article L. 541-4-3 du code de l'environnement, au fait que l'opération de valorisation menée dans ce cadre soit réalisée dans une installation classée au titre de la réglementation portant sur les installations classées pour la protection de l'environnement (L. 511-1 du code de l'environnement) ou au titre de l'article L. 214-1 du code de l'environnement.

Dans les faits, il s'avère que la très grande majorité des sorties de statut de déchets sont déclarées dans des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), la nomenclature ICPE reprenant explicitement différents modes de traitement des déchets tels que la méthanisation, le compostage, la préparation en vue du réemploi.

D'après la base des installations classées, environ 2 130 établissements ont pour activité principale la gestion de déchets (collecte, traitement et/ou élimination), alors que les données disponibles sur le site internet de l'INSEE évaluent à environ 20 000 le nombre d'établissements spécialisés dans la gestion de déchets.

2. Objectifs poursuivis et nécessité de légiférer

La présente mesure a pour objectif de supprimer l'obligation de traitement dans une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) ou une installation, ouvrage, travaux ou aménagement (IOTA) classée au titre de la loi sur l'eau conditionnant la sortie de statut de déchet afin de faciliter l'extension des sorties de statut de déchets à l'ensemble de l'industrie et de l'artisanat. Cela devrait favoriser la compétitivité des entreprises concernées et l'émergence de nouveaux produits issus d'opérations de valorisation de déchets, conformément aux objectifs fixés par la feuille de route sur l'économie circulaire publiée par le Gouvernement en avril dernier.

3. Analyse des impacts des dispositions envisagées

La présente mesure se traduira par des impacts juridiques. La rédaction de l'article L. 541-4-3 du code de l'environnement sera ainsi modifiée.

Si les impacts envisagés sont difficilement quantifiables pour les entreprises, les services de l'État ou ses services déconcentrés, on estime que dix fois plus d'établissements vont pouvoir bénéficier des sorties de statut de déchets définies selon des critères décrits dans des arrêtés pris par le ministre en charge de l'environnement.

5. Consultation menée

La mission interministérielle de l'eau a été consultée et a rendu un avis favorable le 14 septembre 2018.

Article 16 : Mise en œuvre de la dérogation prévue par le droit de l'Union européenne en matière de chasse de certains oiseaux d'eau pendant leur migration pour éviter des dommages agricoles

1. État des lieux et nécessité de légiférer

1. 1 La directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, dite « directive oiseaux », concourt à la protection et à la gestion des populations d'espèces d'oiseaux sauvages du territoire européen.

La directive établit un régime général de protection de toutes les espèces d'oiseaux.

Il est notamment interdit :

- de tuer ou de capturer intentionnellement les espèces d'oiseaux protégées en vertu de la directive. - de détruire, d'endommager et de ramasser leurs nids et leurs œufs ;
- de les perturber intentionnellement ;
- de les détenir.

La directive autorise néanmoins la chasse de certaines espèces à condition que les méthodes de chasse utilisées respectent certains principes (utilisation raisonnée et équilibrée, chasse en dehors de la migration ou de la reproduction, interdiction de méthodes de mise à mort ou de capture massive ou non sélective).

L'article 9 de la directive 2009/147/CE prévoit des dérogations aux articles 5 à 8, s'il n'existe pas d'autre mesure satisfaisante pour les cas qui sont limitativement énumérés sous le paragraphe 1.

1.2 La dérogation prévue au a) de l'article 9, paragraphe 1, de la directive « oiseaux » n'a pas été transposée en droit interne. Elle permet de déroger au régime protecteur et de chasser les oiseaux relevant de la directive « *pour prévenir les dommages importants aux cultures, au bétail, aux forêts, aux pêcheries et aux eaux* ». La présente mesure entend transposer cette dérogation.

2. Objectifs poursuivis et option retenue

La présente mesure vise à remédier à la transposition incomplète de l'article 9 de la directive « oiseaux ».

Il est proposé d'aligner les termes de la transposition française sur les termes exacts de l'article 9 de la directive 2009/147/CE du Parlement européen et du Conseil du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, en ne reprenant toutefois pas les possibilités de dérogation techniquement inutiles en droit français (intérêt de la santé et de la sécurité publiques, intérêt de la sécurité aérienne, protection de la flore et de la faune).

Le projet remédie également à une incomplétude de la transposition antérieure, en subordonnant, conformément au premier alinéa de l'article 9 de la directive, l'octroi de dérogations à la démonstration qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante que la chasse pendant la période interdite. Cette condition est un préalable indispensable à l'examen d'une demande de dérogation.

3. Analyse des impacts de la disposition envisagée

La présente disposition se traduira par la modification de la rédaction de l'article L. 424-2 du code de l'environnement.

Cette réforme permettra d'apporter un moyen complémentaire à ceux actuellement existants pour permettre l'examen de demandes de dérogation portant sur des espèces prolifiques qui causent des dégâts, tout en veillant à maintenir le bon état de conservation de ces espèces.

4. Consultation menée

La consultation du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage a été engagée le 19 septembre 2018. Il a rendu un avis favorable le 27 septembre 2018.

SECTION 2 : EAU

Article 17 : Suppression d'une sur-transposition portant sur les échéances fixées pour l'atteinte du bon état des masses d'eau du fait des conditions naturelles et application à Mayotte des dispositions relatives aux régions ultra-périphériques de l'Union

1. État des lieux

1.1 L'article 4 de la directive cadre sur l'eau 2000/60/CE prévoit que les échéances pour l'atteinte du bon état écologique des masses d'eau, à savoir 15 ans après la date d'entrée en vigueur de la directive (soit en 2015), peuvent faire l'objet de reports notamment lorsque « les conditions naturelles ne permettent pas de réaliser les améliorations de l'état des masses d'eau dans les délais prévus ». Ces reports d'échéance ainsi que les motifs doivent être « explicitement indiqués et expliqués dans le plan de gestion de district hydrographique ». Ils sont limités à un maximum de deux nouvelles mises à jour du plan de gestion de district hydrographique, « sauf dans les cas où les conditions naturelles sont telles que les objectifs ne peuvent être réalisés dans ce délai ».

1.2 La transposition française actuelle de l'article 4 de la directive cadre sur l'eau limite le report des échéances fixées pour l'atteinte du bon état des masses d'eau du fait des conditions naturelles à deux mises à jour du document de planification de l'eau (d'une durée individuelle de 6 ans), soit jusqu'à 2027.

Or, l'article 4 de la directive cadre sur l'eau susmentionnée prévoit la possibilité de mobiliser cette dérogation sans qu'elle soit accompagnée d'une limite de report, dans le cas particulier où les conditions naturelles ne permettent pas de respecter cette échéance.

1.3 Cet écart de transposition a été mis en lumière par le rapport de la mission inter-inspections sur la sur-transposition des directives communautaires qui indique que : « Aux termes de l'article 4, les motifs de ces reports sont explicités dans le plan de gestion de district hydrographique (PGDH) qui a pour équivalent, en France, le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), (Art. 4.4 b). Les reports sont limités à un maximum de deux cycles de mises à jour du PGDH (deux fois six ans) sauf dans les cas où les conditions naturelles sont telles que les objectifs ne peuvent être réalisés en 2027. L'article L. 212-1 du Code de l'environnement indique que *""les objectifs [environnementaux] doivent être atteints au plus tard le 22 décembre 2015. [...] Toutefois, s'il apparaît que, pour des raisons techniques, financières ou tenant aux conditions naturelles, les objectifs [...] ne peuvent être atteints dans ces délais, le [SDAGE] peut fixer des échéances plus lointaines, en*

les motivant, sans que les reports ainsi opérés puissent excéder la période correspondant à deux mises à jour du SDAGE ". La transposition en droit français apparaît plus restrictive dans la mesure où seuls deux reports de délais sont autorisés par le code de l'environnement sans possibilité de report supplémentaire alors que la directive 2000/60 prévoit cette possibilité pour le motif de "conditions naturelles". On se trouve ici en présence d'un écart de transposition objectif. »

Il convient en effet d'aligner les termes de la transposition française sur les termes de la directive elle-même dans la mesure où les échéances fixées par le droit national sont plus exigeantes que celles du droit européen dans certaines situations du fait de conditions naturelles.

Cet écart dans la transposition française n'a pour autant pas eu de conséquences jusqu'à présent, dans la mesure où les dérogations prévues en l'état du droit national sont possibles y compris pour le document de planification de l'eau applicable sur la période 2016-2021. La dérogation que la présente disposition introduirait dans le droit national pourrait être mobilisée dans le cadre de la préparation des documents de planification pour la période 2022-2027.

1.4 Les Etats membres se sont accordés sur la notion de conditions naturelles récemment, dans le cadre d'une note validée lors de la réunion des directeurs de l'eau du 4-5 décembre 2017 : ils ne peuvent solliciter de report de délais pour conditions naturelles au-delà de 2027 que lorsque toutes les mesures nécessaires pour atteindre le bon état des eaux ont été mises en œuvre avant 2027, donc lors des trois cycles prévus par la directive (2009-2015, 2016-2021, 2022-2027)

Les plans de gestion à venir 2022-2027 devront donc mettre en lumière l'inertie des milieux pour justifier les reports de délais d'atteinte du bon état des masses d'eau post 2027.

1.5 A ce jour, dans les documents de planification applicables sur la période 2016-2021, les statistiques de masses d'eau qui dérogent à l'échéance pour des raisons tenant aux conditions naturelles sont les suivantes :

- Etat écologique des eaux superficielles : 1148 masses d'eau en dérogation pour conditions naturelles / 11 414 masses d'eau, soit environ 10%,
- Etat chimique des eaux superficielles : 201 masses d'eau en dérogation pour conditions naturelles / 11 414 masses d'eau, soit près de 2%,
- Etat quantitatif des eaux souterraines : 32 masses d'eau en dérogation pour conditions naturelles / 645 masses d'eau, soit près de 5%,
- Etat chimique des eaux souterraines : 155 masses d'eau en dérogation pour conditions naturelles / 645 masses d'eau, soit environ 24 %.

1.6 Depuis la départementalisation de Mayotte effective depuis le 31 mars 2011, le principe de l'identité législative implique que, sauf adaptation spécifique, l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires applicables à la métropole sont applicables à ce territoire. L'échéance d'atteinte du bon état des masses d'eau fixée à 2015 en application de la directive cadre sur l'eau 2000/60/CE, transposée à l'article L. 212-1 du code de l'environnement, est donc aujourd'hui applicable à Mayotte, avec des possibilités de report.

Pour autant, Mayotte se voit appliquer le droit de l'Union avec des adaptations possibles à compter du 1^{er} janvier 2014, date de sa reconnaissance en tant que région ultra-périphérique de l'Union.

L'article 3 de la directive 2013/64/UE permet ainsi une adaptation pour Mayotte en ce qui concerne notamment l'échéance d'atteinte du bon état des masses d'eau, fixée à 2021.

Cet écart de transposition n'a pour autant pas été préjudiciable jusqu'à présent, dans la mesure où Mayotte disposait d'ores et déjà d'un document de planification de l'eau pour le cycle 2010-2015 et est aujourd'hui doté d'un document de planification de l'eau pour le cycle 2016-2021.

2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis

La présente mesure vise tout d'abord à remédier à l'écart de transposition en matière de report des échéances fixées pour l'atteinte du bon état des masses d'eau du fait des conditions naturelles.

Le 1^o de la disposition législative permettra de reporter l'échéance d'atteinte du bon état d'une masse d'eau pour motif de « conditions naturelles » après 2027, à condition que l'état de la masse d'eau concernée ne se détériore pas d'avantage (ex : temps de résorption d'une substance après suppression des sources de pollution, rétablissement de la biologie après des mesures de restauration hydromorphologique, etc.).

Le 2^o de la présente disposition permettra de reporter l'échéance d'atteinte du bon état d'une masse d'eau à 2021 pour Mayotte, avec en outre d'autres possibilités de report.

3. Analyse des impacts de la disposition envisagée

Le 1^o de la présente disposition modifie les dispositions actuelles définissant les échéances d'atteinte du bon état des masses d'eau. Elle pourra être prise en compte dans les futurs schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux pour la période 2022-2017.

Il n'y a pas d'impact immédiat sur les services de l'Etat et les collectivités territoriales puisqu'ils appliquaient d'ores et déjà le texte européen. Il n'y a pas non plus d'impact sur les entreprises car un report de délai pour "conditions naturelles" suppose que toutes les mesures pour atteindre le bon état des eaux aient été prises et que l'on attend que le milieu réagisse.

Cette modification permettra pour ces masses d'eau de ne pas avoir à prendre de nouvelles mesures coûteuses pour les usagers de l'eau (industriels, collectivités territoriales et notamment services publics de l'eau et de l'assainissement, énergéticiens, etc.), alors que les mesures adaptées ont déjà été prises et que l'inertie du milieu ne permet pas l'atteinte du bon état dans les délais imposés.

Le 2° de la disposition conduira à l'insertion d'un article L. 652-3-1 au sein du code de l'environnement.

Cela modification permettra par ailleurs d'apporter la souplesse nécessaire à Mayotte pour l'application des dispositions de la directive cadre sur l'eau 2000/60/CE.

4. Consultation menée

La mission interministérielle de l'eau a été consultée le 14 septembre 2018 et a rendu un avis favorable.

5. Modalités d'application

Le 1° de cette disposition sera d'application immédiate.

Il s'appliquera dans les régions et départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion et Mayotte).

Le 2° sera d'application immédiate et ne nécessite pas de textes réglementaires d'application.

Il se traduira dans les prochains schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux de Mayotte.

Article 18 : Suppression de l'espace aérien surjacent du champ d'application de la stratégie nationale pour la mer et le littoral

1. État des lieux

1.1 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. »

1.2 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.

SECTION 3 : TRANSPORTS FERROVIAIRES

Article 19 : Simplification des règles applicables aux exploitants de services ferroviaires également chargés de la gestion d'une infrastructure

1. Etat des lieux

1.1 La directive 2012/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen prévoit notamment les conditions dans lesquelles les entreprises ferroviaires peuvent accéder à l'infrastructure ferroviaire et les règles d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure.

L'article 2.3 de la directive susmentionnée (dans sa version précédant l'entrée en vigueur de la directive 2016-2370, en cours de transposition par ailleurs, au moyen d'une ordonnance) prévoit notamment que : « les Etats membres peuvent exclure du champ d'application des articles 7, 8, et 13, et du chapitre IV : (...) b) les réseaux locaux et régionaux autonomes destinés à des services de transfert de voyageurs empruntant une infrastructure ferroviaire ; c) les réseaux régionaux qui ne sont utilisés, pour des services de fret régionaux, que par une seule entreprise ferroviaire qui ne relève pas du paragraphe 1 jusqu'à ce qu'un autre candidat demande à utiliser la capacité de dudit réseau ».

L'article L. 2122-2 I du code des transports transpose les exclusions des points b) et c) de l'article 2.3 de la directive. Les points a) et d) sont quant à eux transposés à l'article L. 2122-1 du code des transports.

L'article L. 2122-2 du code des transports prévoit ainsi que : « I. - Ne sont pas soumis aux dispositions de la section II du présent chapitre, du II de l'article L. 2122-9 et des articles L. 2122-11 à L. 2122-13 du code des transports, les lignes destinées uniquement à l'exploitation de services ferroviaires urbains ou suburbains et les lignes qui ne sont utilisées, pour des services ferroviaires de marchandises, que par une seule entreprise ferroviaire qui ne réalise pas de services de transport ferroviaire à l'échelle nationale tant qu'aucun autre candidat ne demande à utiliser une capacité sur ces lignes. »

1.2 Le code des transports ne reprend pas toutes les exclusions permises par la directive dans la mesure où les règles relatives aux obligations applicables en matière de gestion des installations de service (article L. 2122-11 à L. 2123-4 du code des transports et article 13 de la directive) restaient applicables.

1.3 Ces dispositions sont susceptibles de bénéficier à des entreprises ferroviaires qui exploitent des services de transport de voyageurs en milieu urbain ou suburbain c'est-à-dire,

selon la définition de l'article 3.6 de la directive précitée : « les services de transport dont l'objet principal est de répondre aux besoins de transports d'un centre ou d'une agglomération, y compris d'une agglomération transfrontalière, ainsi qu'aux besoins de transport entre ce centre ou cette agglomération et ses banlieues ; »

Par ailleurs la dérogation relative aux lignes utilisées pour les transports de marchandises au niveau local, bénéficie à certains opérateurs de proximité qui circulent hors du réseau ferré national. Les opérateurs ferroviaires de proximité sont des PME (ou des TPE) ferroviaires locales, souvent constituées par regroupement de chargeurs, et qui assurent un transport de fret de proximité. Ils peuvent en outre gérer l'infrastructure (entretien, gestion de la sécurité et du trafic). Leur rôle dans l'organisation du fret ferroviaire est essentiel dans la mesure où ils permettent d'assurer le transport dans les derniers kilomètres et de préparer en amont le transport de masse sur longue distance. S'agissant de petites structures, leur compétitivité reste fragile et le poids des exigences administratives peut être un frein à leur développement.

1.4 Il existe actuellement neuf opérateurs ferroviaires de proximité : Agénia (en région Toulousaine), CFR (dans le Morvan), OFP Atlantique (opérant sur les ports de La Rochelle et de Nantes), RDT 13 (dans les Bouches du Rhône), Régiorail Sud (OFP des Pyrénées Orientales), Régiorail Lorraine, Régiorail Rhône Alpes, FERRIVIA (OFP de Franche Comté), OFP Sud-Ouest (Port de Bayonne).

1.5 Il doit enfin être noté que dans le cadre de la transposition de la directive (UE) 2016/2370 modifiant la directive 2012/34 /UE du 16 décembre 2016, des dérogations supplémentaires ont été introduites aux articles 2.3bis et 2.3 ter :

- pour « les lignes locales à faible trafic d'une longueur de dépassant pas 100 kilomètres qui sont utilisées pour le trafic de fret entre une ligne principale et des points d'origine et de destination d'acheminement situés sur ces lignes »... qui se verront exemptées des règles posées aux articles 7, 7bis, 7 ter, 7quater, 7quinquies et 8 de la directive (indépendance, impartialité, transparence financière, et règles de financement des gestionnaires d'infrastructures)

- pour les réseaux régionaux à faible trafic gérés par une entité autre que le principal gestionnaire de l'infrastructure et utilisés pour l'exploitation de services régionaux de transport de voyageurs fournis par une seule entreprise ferroviaire autre l'entreprise ferroviaire historique de l'Etat membre.. », qui se verront exemptées des règles posées aux articles 7, 7bis, 7 ter, 7quater, et 7 quinquies de la directive (indépendance, impartialité, transparence financière, et règles de financement des gestionnaires d'infrastructures).

2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis

Le présent article a pour objectif de modifier la rédaction de l'articles L. 2122-2du code des transports afin de compléter les dérogations aux règles applicables à la fois aux lignes destinées uniquement à l'exploitation de services ferroviaires urbains ou suburbains de

transport ferroviaire de voyageurs et aux lignes qui ne sont utilisées, pour des services ferroviaires de transport de marchandises, que par une seule entreprise ferroviaire locale. Ainsi, les règles relatives à l'accès aux installations de service, ne seront plus applicables.

Les dérogations prévues par le droit de l'Union européenne sont de nature à alléger les démarches administratives des acteurs du ferroviaire. L'objectif recherché est de renforcer la compétitivité des acteurs visés, en particulier les opérateurs de proximité, dont la taille réduite les rend plus vulnérables dans un contexte de concurrence accrue dans le secteur du fret ferroviaire et où la part modale du fret par rapport à la route a du mal à se maintenir (aux alentours de 10% ces trois dernières années).

3. Analyse des impacts de la disposition envisagée

La mesure envisagée implique de modifier la rédaction de l'article L. 2122-2 du code des transports.

Il est attendu une simplification des modalités de fonctionnement des exploitants de services ferroviaires qui sont également chargés de la gestion d'une infrastructure.

Article 20 : Simplification des règles applicables aux entreprises ferroviaires exploitant des services sur certains réseaux locaux ou régionaux

1. Etat des lieux

1.1 La directive 2012/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen prévoit notamment les conditions dans lesquelles les entreprises ferroviaires peuvent accéder à l'infrastructure ferroviaire et les règles d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure.

L'article 2.1 de la directive susmentionnée (dans sa version précédant l'entrée en vigueur de la directive 2016-2370, en cours de transposition par ailleurs, au moyen d'une ordonnance) prévoit notamment que « Le chapitre II ne s'applique pas aux entreprises ferroviaires qui n'exploitent que des services urbains, suburbains ou régionaux sur des réseaux locaux ou régionaux autonomes destinés à des services de transport empruntant une infrastructure ferroviaire ou sur des réseaux destinés uniquement à l'exploitation de services ferroviaires urbains ou suburbains. Nonobstant le premier alinéa, lorsqu'une telle entreprise ferroviaire est sous le contrôle direct ou indirect d'une entreprise ou d'une autre entité qui assure ou intègre des services de transport ferroviaire autres que des services urbains, suburbains ou régionaux, les articles 4 et 5 sont applicables. L'article 6 s'applique également à une telle entreprise ferroviaire en ce qui concerne sa relation avec l'entreprise ou l'entité qui la contrôle directement ou indirectement ».

Par conséquent, l'article 2, paragraphe 1 de la directive exclut du champ d'application de son chapitre II (articles 4 à 15), notamment, les entreprises ferroviaires (voyageurs et marchandises) qui n'exploitent que des services suburbains ou régionaux sur des réseaux locaux ou régionaux autonomes destinés à des services de transport empruntant une infrastructure ferroviaire. Il résulte de ces dispositions que certains opérateurs ferroviaires de proximité qui circulent hors réseau ferroviaire national échappent, notamment, à l'application de l'article 6 de la directive qui impose une séparation comptable stricte entre les activités relatives à la fourniture de services de transport par des entreprises ferroviaires et, d'autre part, les activités du gestionnaire d'infrastructure. Or l'article L. 2122-4 du code des transports, dans sa rédaction actuelle, applique le principe de séparation comptable à toutes les entreprises ferroviaires, y compris les opérateurs ferroviaires de proximité qui répondent aux conditions fixées au I de l'article L. 2122-2 du code des transports.

La dérogation prévue à l'article 2.1 de la directive précitée ne s'applique pas néanmoins lorsque l'entreprise en question est placée sous le contrôle d'une entreprise exploitant des services de transport autres que des services urbains, suburbains ou régionaux.

1.2 Ces dispositions sont susceptibles de bénéficier à des entreprises ferroviaires qui exploitent des services de transport de voyageurs en milieu urbain ou suburbain (cf. article 19, point 1.3).

Il existe neuf opérateurs ferroviaires de proximité (cf. article 19, point 1.4). .

2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis

La modification proposée à l'article L. 2122-4 du code des transports vise à transposer les dispositions prévues par la directive 2012/34/UE à son article 2.1 (cf. supra).

Les règles relatives à la séparation comptable, ne seront ainsi plus applicables notamment aux entreprises assurant des activités de gestion d'infrastructure et exploitant des services de transport ferroviaire uniquement sur des réseaux locaux ou régionaux autonomes, ou encore sur des réseaux uniquement dédiés à l'exploitation de services ferroviaires urbains ou suburbains.

Les dérogations prévues par la réglementation européenne sont de nature à alléger les démarches administratives des acteurs du ferroviaires. L'objectif recherché est de renforcer la compétitivité des acteurs visés, en particulier les opérateurs de proximité, dont la taille réduite les rend plus vulnérables dans un contexte de concurrence élevées dans le secteur du fret ferroviaire et où la part modale du fret par rapport à la route a du mal à se maintenir (aux alentours de 10% ces trois dernières années).

Il est par ailleurs à noter que dans le cadre de la transposition de la directive (UE) 2016/2370 modifiant la directive 2012/34 /UE du 16 décembre 2016, des dérogations supplémentaires ont été introduites aux articles 2.3bis et 2.3 ter :

- pour « les lignes locales à faible trafic d'une longueur ne dépassant pas 100 kilomètres qui sont utilisées pour le trafic de fret entre une ligne principale et des points d'origine et de destination d'acheminement situés sur ces lignes »... qui se verront exemptées des règles posées aux articles 7, 7bis, 7 ter, 7quater, 7quinquies et 8 de la directive (indépendance, impartialité, transparence financière, et règles de financement des gestionnaires d'infrastructures)

- pour les réseaux régionaux à faible trafic gérés par une entité autre que le principal gestionnaire de l'infrastructure et utilisés pour l'exploitation de services régionaux de transport de voyageurs fournis par une seule entreprise ferroviaire autre l'entreprise ferroviaire historique de l'Etat membre. », qui se verront exemptées des règles posées aux articles 7, 7bis, 7 ter, 7quater, et 7quinquies de la directive (indépendance, impartialité, transparence financière, et règles de financement des gestionnaires d'infrastructures)

3. Analyse des impacts de la disposition envisagée

La mesure envisagée implique de modifier la rédaction de l'article L. 2122-4 du code des transports.

Il est attendu une simplification des modalités de fonctionnement des exploitants de services ferroviaires qui sont également en charge de la gestion d'une infrastructure.

Article 21 : Mise en œuvre de la faculté d'exonérer certaines entreprises de l'obligation d'être titulaire d'une licence d'entreprise ferroviaire

1. État des lieux

1.1 L'article 2.2 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen ouvre la faculté aux États membres d'exonérer certaines entreprises de l'obligation d'être titulaire d'une licence pour exercer une activité de transport. Pour ces entreprises, les articles 16 à 25 de la directive susmentionnée n'est donc pas applicable si l'Etat membre le souhaite.

L'article L. 2122-10 du code des transports prévoit quant à lui que *« pour exercer une activité de transport sur le réseau ferroviaire, les entreprises doivent être titulaires d'une licence d'entreprises ferroviaire délivrée dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. Le présent article ne s'applique pas aux entreprises dont les activités sont limitées à la seule fourniture de services de navette pour véhicules routiers circulant uniquement sur la liaison fixe transmanche mentionnée à l'article L. 2111-8 ou qui exploitent uniquement des services urbains ou suburbains de transport de voyageurs »*.

1.2 Sur les quatre possibilités d'exonération prévues à l'article 2.2 de la directive 2012/34/UE susmentionnée, l'article L. 2122-10 du code des transports n'en retient qu'une, relative aux entreprises qui exploitent uniquement des services ferroviaires urbains ou suburbains de transport de voyageurs (transposition de l'article 2.2 b))⁴⁸.

1.3 Actuellement, en France, 31 licences d'entreprises ferroviaires sont valides. La société Transkeo exploite ainsi le tramway T11 express entre Épinay-sur-Seine et Le Bourget (Seine-Saint-Denis).

1.4 La procédure de délivrance est composée de deux phases. La première permet de s'assurer que le dossier est complet. L'administration dispose d'un mois pour demander un ou des compléments.

La seconde est celle au cours de laquelle le dossier est instruit. Sa durée est fixée à deux mois maximum.

⁴⁸ L'exonération prévue pour les services de navette empruntant la liaison fixe transmanche au même article du code des transports a pour fondement l'article 2.9 de la directive susmentionnée.

Si la délivrance de la licence n'est soumise au paiement d'aucun frais, la constitution d'un dossier de demande de licence peut nécessiter la mobilisation importante de ressources. Ceci est particulièrement délicat concernant les opérateurs de fret de proximité. En effet ces entreprises sont majoritairement des TPE/PME (61 % des entreprises de ce secteur embauche entre 0 et 9 salariés – source INSEE, 2014). Elles font parfois appel à des sous-traitants pour la constitution du dossier ce qui génère alors des frais supplémentaires.

2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis

Le Gouvernement propose de faire usage des trois autres possibilités non reprises par le droit interne. Ces possibilités concernent :

- « *les entreprises qui exploitent uniquement des services ferroviaires de transport de voyageurs sur des infrastructures ferroviaires locales et régionales autonomes* » (article 2.2° a) de la directive précitée). Ce cas vise l'exploitation des trains touristiques sur des lignes locales ou régionales. Le terme « historique » est également utilisé par cohérence avec la réglementation européenne applicable dans le domaine de l'interopérabilité et de la sécurité ferroviaires (directive 2016/797/UE en cours de transposition) ;

- « *les entreprises qui exploitent uniquement des services régionaux de fret ferroviaire* » (article 2.2 c) de la directive précitée). La portée pratique de cette disposition semble limitée dans la mesure où elle vise principalement les opérateurs ferroviaires de proximité, dont le périmètre de circulation peut dépasser le niveau régional ;

- « *les entreprises qui exploitent uniquement des services de fret sur une infrastructure ferroviaire privée qui n'existe que pour les activités de fret du propriétaire de l'infrastructure* » (article 2.2 d) de la directive précitée). Sont ici visées les entreprises qui exploitent des services sur des embranchements particuliers ou des réseaux privés, par exemple dans un terminal privé de transport combiné.

3. Analyse des impacts de la disposition envisagée

La mesure proposée conduira à modifier la rédaction de l'article L. 2122-10 du code des transports.

Il est par ailleurs attendu une simplification administrative pour les entreprises ferroviaires qui n'auront ainsi plus l'obligation de constituer et déposer un dossier de demande de licence et pourront concentrer leurs ressources sur la production ferroviaire. Il n'est pas possible de préciser l'impact financier de la mesure.

4. Modalités d'application

La mise en application de cette mesure ne nécessite pas l'adoption d'autres textes. Seul l'article L. 2122-10 du code des transports définit le champ d'application de la licence d'entreprise ferroviaire.

Les textes réglementaires d'application (décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré nationale par exemple) se limitent à définir la procédure à suivre en vue de procéder à la délivrance de la licence.

Il n'existe pas de disposition particulière concernant l'outre-mer.

Article 22 : Simplification de la mise à disposition des installations de services ferroviaires inutilisées

1. Etat des lieux

Le paragraphe 6 de l'article 13 de la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012, prévoit que si une installation de service visée au point 2 de son annexe II (gare, terminal, voie de garage, installations d'entretien, etc.) n'a pas été utilisée pendant au moins deux années consécutives, et si des entreprises ferroviaires se sont déclarées intéressées par un accès à cette installation auprès de l'exploitant de celle-ci, à partir de besoins avérés, son propriétaire annonce publiquement que son exploitation est disponible à la location ou au crédit-bail en tant qu'installation de service ferroviaire, en totalité ou en partie, à moins que l'exploitant de cette installation ne démontre qu'un processus de reconversion en cours empêche son utilisation par une entreprise ferroviaire.

Par ailleurs, le règlement d'exécution (UE) 2017/2177 de la Commission du 22 novembre 2017 concernant l'accès aux installations de service et aux services associés au transport ferroviaire, est venu préciser la procédure à suivre lorsqu'une installation de service reste inutilisée pendant une période de deux ans.

L'article 15 prévoit notamment que « Les installations de service énumérées à l'annexe II, point 2, de la directive 2012/34/UE qui n'ont pas été utilisées pendant au moins deux années consécutives font l'objet d'un appel à manifestation d'intérêt pour être mises en crédit- bail ou en location. Des informations sur les installations inutilisées sont publiées conformément à l'article 5. La période de deux ans visée au paragraphe 1 commence à courir le jour suivant celui où le service associé au transport ferroviaire a été fourni pour la dernière fois dans l'installation de service concernée. Un candidat souhaitant utiliser une installation de service visée à l'annexe II, point 2, de la directive 2012/34/UE, qui n'a pas été utilisée pendant au moins deux années consécutives, exprime son intérêt par écrit à l'exploitant de l'installation de service concernée et en informe l'organisme de contrôle. Cette expression d'intérêt met en évidence les besoins de l'entreprise ferroviaire concernée. L'exploitant de l'installation de service peut décider de reprendre ses activités de manière à répondre aux besoins établis de l'entreprise ».

2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis

2.1 Il ressort de l'analyse des textes européens susmentionnés que, contrairement, à ce qu'affirme l'article L. 2123-3-6 du code des transports, ce n'est pas à la demande du candidat que le propriétaire de l'installation organise la procédure de publicité. Il suffit par ailleurs qu'une entreprise ferroviaire se soit « déclarée intéressée » par la fourniture d'un service de base dans cette installation pour que la procédure de publicité puisse être engagée.

De plus, l'article 13§6 de la directive 2012/34, comme le règlement d'exécution 2017/2177, ne prévoient qu'un seul cas de figure dans lequel le propriétaire peut s'abstenir d'annoncer publiquement que l'installation de service est disponible à la location ou au crédit-bail, qui correspond à celui dans lequel un processus de reconversion est engagé par l'exploitant ou le propriétaire. Les autres cas d'exemption prévus à l'article L. 2123-3-6 constituent donc une sur-transposition par rapport aux textes européens applicables.

2.2 Le Gouvernement propose de modifier la rédaction de l'article L. 2123-3-6 afin de mieux prendre en compte le principe d'accès non discriminatoire aux installations de service affirmé par l'article 13.2 de la directive 2012/34⁴⁹ en réduisant le nombre de dérogations possibles. Conformément aux articles L. 2131-3 et L. 2131-4 du code des transports, l'ARAFER veille en particulier à ce que l'accès aux installations de service, ainsi qu'aux différentes prestations associées, soit accordé de manière transparente et non discriminatoire. (cf. avis n°2016-079 du 25 mai 2016)

La suppression des sur-transpositions évoquées ci-dessus devrait également permettre un accès facilité à l'utilisation des installations de service. Ces dernières comprennent essentiellement : les gares de voyageurs, les terminaux de marchandises, les gares de triage, les voies de garage, les installations d'entretien, et les infrastructures de ravitaillement en combustible (cf. annexe II de la directive 2012/34 précitée).

3. Analyse des impacts de la disposition envisagée

La mesure envisagée implique de modifier la rédaction de l'article L. 2123-3-6 du code des transports.

Il est attendu une simplification des modalités d'accès aux installations de service.

4. Consultation menée

Le Conseil supérieur de la marine marchande a rendu un avis favorable sur cette disposition lors de sa séance plénière du 20 septembre 2018.

⁴⁹ « les exploitants d'installations de service fournissent à toutes les entreprises ferroviaires, de manière non discriminatoire, un accès, y compris aux voies d'accès, aux infrastructures visées à l'annexe II, point 2, et aux services offerts dans ces infrastructures. »

Article 23 : Suppression de l'exigence de certification pesant sur certains conducteurs de trains

1. État des lieux

1.1 La directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté définit les exigences auxquelles doit répondre tout candidat à la conduite. La certification se matérialise notamment par la délivrance au candidat d'une licence.

L'article 2.3 de la directive susmentionnée prévoit notamment que : *« les Etats membres peuvent exclure des mesures qu'ils arrêtent en vue de la mise en œuvre de la présente directive les conducteurs de train opérant exclusivement sur : a) les métros, les tramways et les autres systèmes ferroviaires légers ; b) les réseaux qui sont séparés sur le plan fonctionnel du reste du système ferroviaire et qui sont destinés uniquement à l'exploitation de services locaux, urbains ou suburbains de transport de passagers et de marchandises ; c) les infrastructures ferroviaires privées destinées à être utilisées exclusivement par leur propriétaire pour leurs propres opérations de transport de marchandises ; d) les sections de voies qui sont temporairement fermées à la circulation normale pour cause d'entretien, de renouvellement ou de réaménagement du système ferroviaire. »*

L'article L. 2221-8 du code des transports prévoit que : *« nul ne peut assurer la conduite d'un train sur le réseau ferroviaire tel que défini à l'article L.2122-1, lors de périodes au cours desquelles il est offert une capacité d'infrastructure, s'il n'est titulaire d'une licence dont la délivrance est subordonnée à des conditions de formation scolaire, de connaissances professionnelles et d'aptitudes physiques et psychologiques. (...) L'obligation d'être titulaire d'une licence ne s'applique pas aux personnes réalisant, conformément à des mesures d'exploitation prescrites par le gestionnaires d'infrastructure, des circulations limitées et à vitesse réduite sur le réseau ferroviaire au départ ou à destination d'une voie non ouverte à la circulation publique qui lui est reliée ».*

En ne reprenant pas explicitement toutes les possibilités d'exemption prévue par la directive 2007/59/CE, le droit national impose une surcharge administrative et financière aux exploitants de transports sur certains réseaux qui font déjà l'objet d'un régime de sécurité adapté et dont l'accidentologie n'a pas démontré la nécessité de se soumettre aux dispositions de la licence de conducteurs de trains.

1.2 La licence, qui est valable dans tous les Etats membres de l'Union européenne, est délivrée par l'Etablissement public de sécurité ferroviaire en France. Appartenant au

conducteur, la licence atteste de son niveau de formation scolaire, de ses aptitudes physiques et psychologiques, ainsi que de ses connaissances professionnelles générales.

La possession des connaissances générales définies dans la directive susmentionnée doit être vérifiée avant la délivrance de la licence aux moyens d'examens réalisés par des centres d'examen accrédités ou reconnus par l'Etablissement public de sécurité ferroviaire et sous son contrôle après une formation *ad hoc*, et de manière continue une fois la licence obtenue par le biais du système de gestion de la sécurité établi par l'employeur. Les aptitudes médicales et psychologiques sont quant à elles vérifiées et attestées par des médecins et psychologues agréés par le ministère des transports. Les attestations sont renouvelées tous les trois ans pour l'aptitude physique et tous les dix ans pour l'aptitude psychologique.

1.3 En 2017, 7 207 licences de conducteurs de trains ont été délivrées par l'Etablissement public de sécurité ferroviaire⁵⁰.

Outre le paiement d'une redevance à l'Etablissement public de sécurité ferroviaire d'un montant de 125 euros, une licence de conducteurs représenterait pour l'employeur selon une analyse d'objectif OFP (opérateurs ferroviaires de proximité : association regroupant des transporteurs ferroviaire de marchandises, essentiellement dans les ports) et de l'AUTF (association des utilisateurs de transport de fret) un coût variant entre 17 000 et 22 000 €.

2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis

L'article propose de modifier la rédaction de l'article L. 2221-8 du code des transports afin de procéder à une adaptation des règles relatives à la certification des conducteurs de trains. Cette adaptation permet, sans réduire le niveau de sécurité opérationnelle, de faire explicitement usage en droit national des possibilités de dérogations offertes par la directive 2007/59/CE précitée.

Il s'agit de préciser les réseaux sur lesquels le conducteur de train doit être titulaire d'une licence harmonisée et les réseaux sur lesquels cette exigence ne s'applique pas, conformément à la directive précitée et en cohérence avec les directives du pilier technique du 4ème paquet ferroviaire relatives à l'interopérabilité et à la sécurité ferroviaire.

Par ailleurs une adaptation est proposée concernant les circulations sur une zone limitée au départ ou à destination des systèmes, réseaux, infrastructures ou sections de voies mentionnées dans la directive.

⁵⁰ Rapport d'activité 2017 de l'Etablissement public de sécurité ferroviaire.

3. Analyse des impacts de la disposition envisagée

La mesure envisagée implique de modifier la rédaction de l'article L. 2221-8 du code des transports.

Pour les exploitants il est attendu une simplification des modalités de fonctionnement dans la gestion de conducteurs de trains.

Cette mesure permettra, plus largement, de poursuivre la démarche de simplification des règles de sécurité s'appliquant aux voies ferrées locales dans le cadre de la relance du fret ferroviaire amorcée au niveau réglementaire par la publication du décret n° 2017-439 du 30 mars 2017.

Cette mesure permet enfin de dispenser 450 conducteurs qui parcourent des courtes distances (quelques kilomètres) sur le réseau soumis au champ de la directive 2007/59/CE, de l'obligation de détenir une licence professionnelle, tout en maintenant un niveau de sécurité constant.

CHAPITRE III : AGRICULTURE

Article 24 : Suppression de certaines formalités de déclaration applicables aux cessions d'antibiotiques par les professionnels du médicament vétérinaire

1. État des lieux

1.1 La directive 2001/82/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments vétérinaires encadre la mise sur le marché des médicaments vétérinaires ainsi que leur fabrication, leur importation, leur étiquetage, leur distribution en gros et leur délivrance.

Cette directive ne prévoit pas d'obligation, pour les entreprises du secteur du médicament vétérinaire, de déclarer les données relatives aux antibiotiques cédés.

Le législateur a néanmoins prévu en droit interne une telle obligation, inscrite à l'article L. 5141-14-1 du code de la santé publique.

1.2 Ce suivi des ventes d'antibiotiques vétérinaires a pour objet d'évaluer leurs conditions d'utilisation et les pratiques en usage en matière d'antibiothérapie pour les différentes espèces animales. Il permet de connaître les quantités d'antibiotiques mises sur le marché en vue de leur délivrance aux détenteurs d'animaux, y compris lorsque la cession est réalisée depuis un autre État membre de l'Union européenne.

L'obligation de déclaration de cession de médicaments vétérinaires vise, en application du I de cette disposition, treize catégories d'opérateurs dont la liste est fixée par les articles R. 5141-148 et R. 5141-149 du code de la santé publique :

- fabricant de médicaments vétérinaires ;
- importateur de médicaments vétérinaires ;
- exploitant de médicaments vétérinaires ;
- dépositaire de médicaments vétérinaires ;
- distributeur en gros de médicaments vétérinaires ;
- distributeur en gros spécialisé à l'exportation de médicaments vétérinaires ;
- distributeur de médicaments vétérinaires soumis à des essais cliniques ;
- distributeur en gros de prémélanges médicamenteux ;
- distributeur en gros spécialisé à l'exportation de prémélanges médicamenteux ;
- fabricant d'aliments médicamenteux ;

- importateur d'aliments médicamenteux ;
- distributeur d'aliments médicamenteux ;
- distributeur à l'exportation d'aliments médicamenteux.

Au total, 510 établissements sont concernés par cette obligation, dont 56 établissements ayant au moins une activité d'exploitation de médicaments vétérinaires et 196 établissements fabricants et/ou distributeurs d'aliments médicamenteux.

En 2017, première année de mise en œuvre de la mesure, et en attente du développement de l'outil informatique permettant aux entreprises de transmettre par voie électronique les informations relatives aux cessions d'antibiotiques, 50 % ont transmis à l'administration une déclaration, annuelle ou trimestrielle selon la catégorie concernée, de cession de médicaments vétérinaires.

1.3 Selon le rapport de la mission inter-inspections chargée de dresser l'inventaire des sur-transpositions de directives européennes, l'article L. 5141-14-1 du code de la santé publique sur-transpose la directive 2001/82/CE susmentionnée *« en élargissant le nombre de catégories professionnelles soumises à l'obligation de déclarer les cessions d'antibiotiques destinés à l'élevage. L'important étant de connaître les quantités d'antibiotiques mises sur le marché en vue de leur délivrance aux détenteurs d'animaux, y compris lorsque la cession est réalisée depuis un autre Etat membre de l'Union européenne, les données des maillons intermédiaires de la commercialisation et des maillons ne les commercialisant pas en France, ne sont pas utiles à cette connaissance. Dix des 13 catégories professionnelles fixée au I de l'article L. 5141-14-1 pourraient ainsi être dispensées de l'obligation de déclaration. Il s'agit d'une mesure de simplification et de réduction de la charge administrative des entreprises. L'obligation doit être maintenue pour les catégories pertinentes (titulaires d'AMM et exploitants de médicaments vétérinaires, fabricants et distributeurs d'aliments médicamenteux). »*

Plus précisément, compte tenu de l'absence de toute disposition européenne imposant la déclaration des données relatives aux antibiotiques cédés, le droit interne sur-transpose la directive 2001/82 en prévoyant le principe même d'une telle obligation.

La directive 2001/82 sera prochainement abrogée par le règlement relatif aux médicaments vétérinaires et aux aliments médicamenteux, actuellement en cours de traduction et dont la publication est prévue d'ici la fin de l'année 2018. Ce règlement prévoit, d'une part, que les États membres collectent des données pertinentes sur le volume des ventes et l'utilisation des médicaments antimicrobiens utilisés chez les animaux, d'autre part que les titulaires des autorisations de mise sur le marché enregistrent, dans la base de données de leurs produits, le volume annuel des ventes des médicaments vétérinaires.

Il paraît ainsi pertinent de ne pas supprimer totalement l'obligation de déclaration de cession de médicaments vétérinaire mais d'adapter son champ d'application.

Le rapport ne remet en revanche pas en cause l'obligation de déclaration pour les catégories professionnelles mentionnées au II de l'article L. 5141-14-1 (vétérinaires et pharmaciens), qu'il est proposé de conserver.

2. Objectifs poursuivis et nécessité de légiférer

Les données des opérateurs intermédiaires intervenant dans la commercialisation des antibiotiques et celles des opérateurs ne les commercialisant pas en France ne sont pas utiles, comme le signale le rapport susmentionné, pour connaître les quantités d'antibiotiques mises sur le marché en vue de leur délivrance aux détenteurs d'animaux.

Il est donc possible d'exempter de cette obligation dix des treize catégories visées par le I de l'article L. 5141-14-1 du code de la santé publique et de restreindre cette obligation de déclaration aux cessions d'antibiotiques effectuées sur le territoire national. Il est ainsi proposé de soustraire à l'obligation de déclaration les opérateurs suivants :

- fabricant de médicaments vétérinaires ;
- importateur de médicaments vétérinaires ;
- exploitant de médicaments vétérinaires ;
- dépositaire de médicaments vétérinaires ;
- distributeur en gros de médicaments vétérinaires ;
- distributeur en gros spécialisé à l'exportation de médicaments vétérinaires ;
- distributeur de médicaments vétérinaires soumis à des essais cliniques ;
- distributeur en gros de prémélanges médicamenteux ;
- distributeur en gros spécialisé à l'exportation de prémélanges médicamenteux ;
- distributeur à l'exportation d'aliments médicamenteux.

Il convient en revanche de maintenir l'obligation pour les fabricants, les distributeurs et les importateurs d'aliments médicamenteux. Ces trois catégories sont pertinentes dès lors que, selon les articles L. 5142-4 et R. 5142-2 du code de la santé publique, ces opérateurs sont autorisés à délivrer leurs produits directement aux éleveurs.

Le rapport préconise le maintien de l'obligation pour les exploitants de médicaments vétérinaires. Cependant, il est plus pertinent de soustraire cette catégorie à l'obligation de déclaration. En effet, la notion d'exploitant va disparaître du futur droit européen et, en tout état de cause, ne recouvre pas l'ensemble des titulaires d'autorisations de mise sur le marché.

Il est ainsi plus adapté de soumettre à l'obligation de déclaration les titulaires d'autorisations de mise sur le marché afin de couvrir l'intégralité des cessions de médicaments vétérinaires en France, y compris les cas dans lesquels il n'y a pas d'exploitant en France mais un titulaire d'une autorisation de mise sur le marché établi hors de France. L'entreprise titulaire d'une autorisation de mise sur le marché, si elle n'est pas elle-même exploitant, peut solliciter de l'exploitant à qui elle a confié la commercialisation de son antibiotique vétérinaire les données de cession à déclarer.

3. Analyse des impacts de la disposition envisagée

3.1 IMPACTS JURIDIQUES

La mesure envisagée nécessitera la modification de la rédaction de l'article L. 5141-14-1 du code de la santé publique et se traduira, à terme, par celle des articles R. 5141-148 et R. 5141-149 du code de la santé publique, issus du décret n° 2016-1788 du 19 décembre 2016 relatif à la transmission de données de cession des médicaments utilisés en médecine vétérinaire comportant une ou plusieurs substances antibiotiques, qui fixent la liste des entreprises soumises à l'obligation de déclaration de cession des médicaments vétérinaires.

3.2 IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

La mesure supprimera l'obligation de déclaration (annuelle pour les entreprises concernées par la mesure) pour près de 300 établissements dont une quarantaine de distributeurs en gros ou dépositaires de médicaments vétérinaires, ce qui représente 56,5% du total des établissements actuellement concernés par l'obligation de déclarer les données relatives aux antibiotiques cédés.

La mesure proposée supprime un surcoût pour ces entreprises et, par voie de conséquence, pour les éleveurs, dans la mesure où ce surcoût avait vocation à être répercuté sur le prix de vente des produits concernés.

3.3 IMPACTS ADMINISTRATIFS

La mesure permettra d'alléger la mission de gestion et de traitement des données de cession des antibiotiques vétérinaires que devaient transmettre les opérateurs économiques concernés. Elle mettra notamment fin à des transmissions en doublons qui nécessitent de la part de l'administration un travail important de compilation et de comparaison. Le nombre de déclarations reçues devrait être diminuée de près de 50%.

La mesure aura ainsi également pour impact de diminuer la charge du contrôle pesant sur les services de l'État.

4. Modalités d'application

La mesure nécessitera une adaptation de la rédaction des articles R. 5141-148 et R. 5141-149 du code de la santé publique.

CHAPITRE IV : CULTURE

Article 25 : Alignement avec le droit de l'Union du champ des archives publiques constituant des trésors nationaux

1. État des lieux

1.1 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* ».

1.2 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.

1.3 Les archives sont l'ensemble des documents, papier et numériques, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support⁵¹. 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.

⁵¹ Article L. 211-1 du code du patrimoine.

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 « 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 des dispositions envisagées

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. Mesures d'application

4.1. APPLICATION DANS LE TEMPS

Il est prévu une entrée en vigueur immédiate pour cet article.

4.2. APPLICATION DANS L'ESPACE

La présente disposition 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.

Article 26 : Suppression de certaines obligations de publicité en matière d'actions en restitution de biens culturels

1. État des lieux

1.1 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.

1.2 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.

1.3 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.

1.4 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. Mesures d'application

4.1. APPLICATION DANS LE TEMPS

Il est prévu une entrée en vigueur immédiate de cet article.

4.2. APPLICATION DANS L'ESPACE

Le présent article 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.

4.3. 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.

Dispositions à modifier	Mesure	Contenu
Code du patrimoine, partie réglementaire, articles R.112-18, R.112-19 et R. 112-23.	Décret en Conseil d'Etat	Abrogation des articles R. 112-18, R. 112-19 et R. 112-23 du code du patrimoine qui prévoient les modalités de mise en œuvre de l'obligation de publicité en ce qui concerne les actions en restitution.

Article 27 : Suppression de l'obligation d'agrément des organismes de gestion collective obligatoire pour les retransmissions simultanées, inchangées et intégrales par câble d'émissions provenant d'autres États membres.

1. État des lieux

1.1 La directive 93/83/CE du Conseil du 27 septembre 1993 relative à la coordination de certaines règles du droit d'auteur et des droits voisins applicables à la radiodiffusion par satellite et à la retransmission par câble a notamment pour objet de faciliter le développement d'une modalité particulière de retransmission par câble, à savoir la retransmission de manière simultanée dans le temps et inchangée d'une émission initiale provenant d'un autre État membre.

Dans une telle hypothèse, les responsables d'une câblodistribution secondaire jouent un rôle purement passif qui ne les met pas en mesure d'identifier tous les titulaires de droits concernés et d'acquérir à temps les droits nécessaires. Ces exploitants n'influencent pas la sélection des programmes qu'ils se contentent de capter dans un autre État membre et de redistribuer en simultané et dans leur forme originale. Ils ne connaissent donc pas à l'avance les programmes de l'émetteur primaire, sans parler des modifications qui peuvent leur être apportés en dernière minute.

L'article 9 de la directive 93/83/CE vise répondre à cette difficulté des câblodistributeurs en précisant que les détenteurs de droits ne peuvent exercer leurs droits que par l'intermédiaire d'un organisme de gestion collective. Elle prévoit également que cette gestion collective s'impose aux non membres des organismes de gestion collective, afin de garantir au distributeur par câble la représentation complète du répertoire géré de manière collective.

1.2 Cette directive a été transposée par la loi n° 97-283 du 27 mars 1997 portant transposition dans le code de la propriété intellectuelle des directives du Conseil des Communautés européennes nos 93/83 du 27 septembre 1993 et 93/98 du 29 octobre 1993 aux articles L. 132-20-1 et L. 217-2 du code de la propriété intellectuelle.

Le mécanisme de gestion collective obligatoire limite substantiellement l'exercice individuel des droits par les ayants-droit. Ceux-ci ne sont en effet plus en mesure de contrôler chaque utilisation particulière des œuvres dont ils détiennent les droits.

Tenant compte de cette limitation à l'exercice des droits, le législateur français a imposé un agrément, qui ne découle pas de ladite directive, des organismes de gestion collective chargés de gérer collectivement le droit de retransmission par câble simultanée et intégrale.

Cet agrément, valable pour une durée de cinq ans, constitue une garantie pour les titulaires de droit puisqu'il permet d'attester notamment de la qualification des dirigeants, de la réalité des moyens mis en œuvre pour assurer la gestion du droit et du caractère équitable des règles prévues pour la répartition des sommes. Il constitue également une garantie du point de vue des utilisateurs qui acquittent les droits en cause auprès des organismes de gestion collective, et permet de sécuriser les accords passés entre les utilisateurs et ces organismes.

Cette procédure d'agrément peut être supprimée dans la mesure où la directive 2014/26/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 concernant la gestion collective du droit d'auteur et des droits voisins a mis en place un cadre juridique harmonisé garantissant que le service fourni par les organismes de gestion collective à leurs membres soit efficace, fiable, transparent et responsable. Cette directive améliore en effet les normes de gouvernance et de transparence des organismes de gestion collective, afin que les titulaires de droits puissent exercer un contrôle plus efficace sur elles et contribuer à renforcer l'efficacité de leur gestion.

2. Nécessité de légiférer et objectifs poursuivis

La présente mesure vise à supprimer la procédure d'agrément des organismes de gestion collective souhaitant exercer le droit de retransmission par câble simultanée et inchangée.

Cette suppression concerne les six organismes de gestion collective qui ont fait l'objet d'un tel agrément par le ministère de la culture : la société des auteurs dans les arts graphiques et plastiques (ADAGP) (arrêté du 10 février 2015), la société civile des auteurs multimédia (SCAM) (arrêté du 12 décembre 2014), la Société civile des auteurs réalisateurs producteurs (ARP) (arrêté du 29 septembre 2014), la société des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique (SACEM) (arrêté du 18 août 2014), la Société des auteurs et compositeurs dramatiques (SACD) (arrêté du 18 août 2014) et l'Agence nationale de gestion des œuvres audiovisuelles (ANGOA) (arrêté du 5 juin 2014).

3. Analyse des impacts des dispositions envisagées

La présente mesure entend modifier la rédaction des articles L. 132-20-1 et L. 217-2 du code de la propriété intellectuelle.

Cette modification aura pour effet d'alléger les charges administratives pesant sur les organismes de gestion collective susmentionnés qui gèrent les droits de retransmission par câble simultanée et inchangée. Ces organismes ne seront en effet plus tenus d'adresser au

ministère de la culture un dossier de demande d'agrément comportant l'ensemble des pièces et informations permettant d'établir qu'ils satisfont aux critères mentionnés à l'article L. 132-20-1 du code de la propriété intellectuelle.

4. Mesures d'application

4.1. APPLICATION DANS LE TEMPS

Il est prévu une entrée en vigueur immédiate de cet article.

4.2. APPLICATION DANS L'ESPACE

Le présent article est applicable de plein droit dans les collectivités suivantes : Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et les TAAF.

Il ne s'appliquera ni en Polynésie française, ni en Nouvelle-Calédonie.

En application du principe de spécialité législative, le texte comprend uniquement une mention expresse d'applicabilité aux îles Wallis-et-Futuna, à l'image des dispositions déjà existantes qui ont fait l'objet d'une extension à cette collectivité et y sont donc applicables (cf. article 6 de l'ordonnance n° 2016-1823 du 22 décembre 2016 portant transposition de la directive 2014/26/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 concernant la gestion collective du droit d'auteur et des droits voisins et l'octroi de licences multiterritoriales de droits sur des œuvres musicales en vue de leur utilisation en ligne dans le marché intérieur).

4.3. TEXTES D'APPLICATION

La mise en œuvre du dispositif légal envisagé appelle l'intervention d'une mesure réglementaire d'application. Un décret en Conseil d'État sera nécessaire afin :

- d'abroger les articles R. 323-1 à R. 323-4 du Code de la propriété intellectuelle, qui encadrent la procédure de délivrance de l'agrément supprimé ;
- de modifier l'article R. 324-1 du code de la propriété intellectuelle qui fait référence à cet agrément.

**ANNEXE: TABLEAU DE SYNTHÈSE DES MESURES
LÉGISLATIVES IDENTIFIÉES PAR LA MISSION
D'INSPECTION**

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) no 1024/2012 (refonte)	Article L. 111-1 du code du patrimoine	Modification de la définition des trésors nationaux
	Articles L. 112-7 et L. 112-15 du code du patrimoine	Suppression de l'obligation de publicité pour les actions en restitution
directive 93/83/CEE du Conseil, du 27 septembre 1993, relative à la coordination de certaines règles du droit d'auteur et des droits voisins du droit d'auteur applicables à la radiodiffusion par satellite et à la retransmission par câble	Articles L.132-20-1 et L.217-2 du code de la propriété intellectuelle	Suppression de l'agrément pour encadrer la gestion collective obligatoire pour les retransmissions d'émissions par câble
directive 2001/82/CE du Parlement européen et du Conseil instituant un code communautaire relatif aux médicaments vétérinaires	Article L. 5141-14-1 du code de la santé publique	suppression de l'obligation de déclaration des cessions d'antibiotiques pour les professionnels du médicament vétérinaire
directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives	- Article L. 541-1-1 du code de l'environnement	- Suppression du concept de « réutilisation » pour la sortie du statut de déchet
	- Article L. 541-4-1 du code de l'environnement ;	- Simplification de la réglementation relative aux sous-produits animaux et carcasses d'animaux morts autrement que par abattage
	- Article L. 541-4-3 du code de l'environnement	- Suppression du critère ICPE/IOTA concernant la sortie du statut de déchet
directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau	Article L. 212-1 du code de l'environnement	Report des échéances fixées pour l'atteinte du bon état des masses d'eau du fait des conditions naturelles
directive 2014/89/UE du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime	Alinéa 2 de l'article L. 219-1-2 du code de l'environnement	Suppression de la mention « d'espace aérien surjacent »
directive 2007/59/CE du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté	Articles L. 2122-1 et L. 2211-8 du code des transports	Adaptation des règles relatives à la certification des conducteurs de train

<p>directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Article L. 2122-2 du code des transports : intégration de nouvelles dérogations ; - Article L. 2122-2 du code des transports : exclusion de l'intervention du régulateur pour les infrastructures destinées uniquement à l'exploitation de services urbains et suburbains ; - Article L. 2122-4 du code des transports ; - Article L. 2122-10 du code des transports 	<ul style="list-style-type: none"> - Les 3 premières mesures font l'objet d'une suppression de surtranspositions dans le cadre de l'ordonnance prévue par l'article 11 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire - L'article L. 2122-10 étend les possibilités d'exonération de l'obligation de licence pour exercer une activité de transport
<p>directive 2003/87 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE</p>	<p>Article L. 229-5 du code de l'environnement</p>	<p>Suppression des termes « autres composants gazeux de l'atmosphère, tant naturels qu'anthropiques, qui absorbent et renvoient un rayonnement infrarouge »</p>
<p>directive 2013/64/UE modifiant les directives 91/271/CEE et 1999/74/CE du Conseil, et les directives 2000/60/CE, 2006/7/CE, 2006/25/CE et 2011/24/UE du Parlement européen et de Conseil, à la suite de la modification du statut de Mayotte à l'égard de l'Union européenne</p>	<p>Article L. 652-3-1 du code de l'environnement (création d'article)</p>	<p>Echéance d'atteinte du bon état des eaux à Mayotte : sur-transposition non identifiée par la mission inter-inspections, proposition du MTES : Prévoir pour Mayotte, en ce qui concerne l'atteinte du bon état des masses d'eau, des échéances différentes de celles prévues pour la métropole et le reste des outre-mer (2021 au lieu de 2015, comme prévu par l'article 3 de la directive).</p>
<p>directive 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 concernant les contrats de</p>	<p>- Article L. 312-9 du code de la consommation ;</p>	<p>Suppression des contraintes posées aux annonceurs en matière de publicité relative au</p>

<p>crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 87/102/CEE du Conseil</p>	<p>- Article L. 312-10 du code de la consommation</p>	<p>crédit à la consommation :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'obligation de reprise dans un encadré spécifique en en-tête d'une publicité relative à un crédit à la consommation adressée par voie postale, courrier électronique, distribué à domicile ou sur la voie publique, d'un certain nombre de mentions - l'interdiction de mentionner dans toute publicité l'existence d'une franchise de paiement des loyers ou de remboursement des échéances du crédit supérieure à 3 mois
<p>directive 2014/17/UE sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage résidentiel et modifiant les directives 2008/48/CE et 2013/36/UE et le règlement (UE) 1093/2013</p>	<p>Article L. 313-3 du code de la consommation</p>	<p>Suppression de l'obligation prévoyant que toute publicité relative à un crédit immobilier fasse mention des informations suivantes : délai de réflexion de 10 jours, vente subordonnée à l'obtention du prêt, remboursement par le vendeur des sommes versées en cas de refus du prêt.</p>
<p>directive 2017/1132 relative à certains aspects du droit des sociétés</p>	<p>- Article L. 236-6 du code de commerce - Article L. 236-9 du code de commerce</p>	<ul style="list-style-type: none"> - déclaration de conformité lors des fusions de SAS / SCA - assouplir les conditions d'approbation des fusions absorptions par les assemblées générales des sociétés anonymes absorbantes (possibilité de ne pas avoir à demander l'approbation de la fusion par l'AG de la société absorbante sous certaines conditions)

<p>directive 2009/138 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II)</p>	<p>Article L. 127-5-1 du code des assurances (sous réserve de confirmation par le ministère de la justice)</p>	<p>Modalités de fixation des honoraires d'avocats intervenant dans le cadre de l'exécution d'un contrat d'assurance de protection juridique</p>
<p>directive 98/26 concernant le caractère définitif du règlement dans les systèmes de paiement et de règlement des opérations sur titres</p>	<p>- Articles L. 330-1 et L. 330-2 du code monétaire et financier</p> <p>- Article L. 330-1 du code monétaire et financier</p>	<p>- restriction de l'application de la directive aux systèmes régis par la loi d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen</p> <p>- élargissement de la liste des entités pouvant bénéficier de la qualité de participants à un système de règlement-livraison, à un système de règlement interbancaire ou à une chambre de compensation</p>
<p>directive (UE) 2015/849 du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme :</p>	<p>Article L. 561-2 du code monétaire et financier (sous réserve de confirmation par le ministère de la transition écologique et solidaire)</p>	<p>lever l'assujettissement des syndicats aux obligations en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme</p>
<p>directive 92/83/CEE concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques</p>	<p>Article 302 D bis du code général des impôts</p>	<p>simplifier le bénéfice d'une exonération des droits d'accise pour les opérateurs qui utilisent de l'alcool</p>
<p>directive 2014/24/UE sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE</p>	<p>Article 14 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 modifiée relative aux marchés publics (sous réserve de l'accord du ministère de la justice)</p>	<p>Exclure du champ du droit des marchés publics, les marchés de services ayant pour objet la représentation légale d'un client par un avocat et les prestations de conseil juridique s'y attachant</p>
<p>directive 2002/20/CE relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (directive "autorisation")</p>	<p>Article 33-1 du code des postes et communications électroniques (fiche attendue sur la façon dont la taxe sera</p>	<p>Suppression de l'obligation de déclaration préalable à l'établissement et l'exploitation de réseaux ouverts au public et à la fourniture au</p>

	assise)	public de services de communications électroniques
directive 2014/53/UE relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché d'équipements radioélectriques et abrogeant la directive 1999/5/CE (directive "RED")	Article 42 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 modifiée pour une République numérique	Suppression de l'obligation de mise en conformité de tous les équipements radioélectriques avec la norme IPV6
directive 2013/34 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises	- Articles L.232-1 et L.232-25 du code du commerce (sauf la communication des transactions passées avec les parties prenantes, qui est soumise à arbitrage) ; - Articles L.123-16, L. 123-16-2 et L.232-26 du code du commerce	- relèvement des seuils des petites entreprises au maximum autorisé - permettre aux moyennes entreprises françaises d'établir un compte de résultat abrégé et de publier un bilan et une annexe abrégés
directive 2013/36/UE concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CRD 4)	Article L. 511-73 du code monétaire et financier	Consultation de l'AG des actionnaires sur l'enveloppe globale des rémunérations versées aux preneurs de risques
directive 2008/48/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2008 concernant les contrats de crédit aux consommateurs et abrogeant la directive 87/102/CEE du Conseil	Article L. 312-86 du code de la consommation	Désur-transposition partielle : maintien du principe au niveau législatif mais réduction du nombre de seuils au niveau réglementaire

Avis du Conseil d'État

CONSEIL D'ÉTAT
Assemblée générale

Séance du jeudi 27 septembre 2018

Section de l'intérieur
Section des finances
Section des travaux publics
Section sociale
Section de l'administration

N° 395 785

EXTRAIT DU REGISTRE
DES DELIBERATIONS

Avis sur un projet de loi
portant suppression des surtranspositions des directives européennes en droit français

NOR : EAEX1823939L

1. Le Conseil d'Etat a été saisi le 6 septembre 2018 d'un projet de loi portant suppression des « surtranspositions » des directives européennes en droit français. Ce projet de loi a été modifié par plusieurs saisines rectificatives reçues les 14 septembre, 17 septembre, 19 septembre, 20 septembre et 27 septembre 2018.

2. Ce projet de loi, qui comprend trente articles, est organisé en quatre chapitres, eux-mêmes subdivisés en section, qui sont respectivement intitulés « économie et finances », « développement durable », « agriculture » et culture ». L'intitulé « projet de loi portant suppression de sur-transpositions européennes en droit français » paraît mieux refléter l'objet du texte, qui traite un grand nombre de cas de sur-transpositions, dans des domaines très variés de l'action publique, sans prétendre pour autant à l'exhaustivité : c'est, en conséquence, le titre que suggère le Conseil d'Etat.

3. Le Conseil d'Etat regrette que l'étude d'impact, qui a été complétée et enrichie au fil des saisines rectificatives, n'indique pas, dans la plupart des cas, les motifs notamment d'opportunité pour lesquels les dispositions dont la suppression est envisagée aujourd'hui au nom de la lutte contre les sur-transpositions avaient été en leur temps introduites en droit interne et le contexte dans lequel ces choix de transposition ont été faits. Il serait utile également d'avoir dans la mesure du possible des éléments précis sur l'impact attendu des suppressions dont il est question. Toutes ces précisions seraient de nature à éclairer utilement le Parlement dans des domaines où, par delà l'apparente technicité des dispositions supprimées des choix politiques précédents sont remis en cause.

4. S'agissant des consultations obligatoires, le Conseil d'Etat constate que le Gouvernement a soumis, préalablement au présent avis, l'intégralité du projet de loi à la consultation du Conseil

national d'évaluation des normes. Il estime toutefois que cette consultation, prévue par l'article L. 1212-2 du code général des collectivités territoriales afin que cette instance puisse se prononcer « *sur l'impact technique et financier des projets de loi créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics* », n'était en l'espèce pas obligatoire.

En effet, les mesures de suppression envisagées, qui ne concernent pas spécifiquement ni principalement ces collectivités ou leurs établissements publics, ne sont pas, par ailleurs, susceptibles d'affecter de manière suffisamment significative leurs compétences, leur organisation, leur fonctionnement, leurs activités ou leurs finances. En l'espèce, le projet ne peut avoir un tel effet dès lors qu'il a uniquement pour objet de supprimer des normes, sans placer leurs destinataires sous un régime plus contraignant, ni remplacer les dispositions en cause par d'autres normes dont il pourrait y avoir matière à mesurer l'impact technique et financier.

5. Le Conseil d'Etat estime nécessaire de présenter, à titre liminaire, les observations suivantes sur la notion de sur-transposition d'une directive.

Cette expression est utilisée pour désigner la création de normes de droit interne excédant les obligations résultant d'une directive. Si la transposition, exigence constitutionnelle découlant de l'article 88-1 de la Constitution (CC, n° 2004-496 DC du 10 juin 2004) doit être fidèle et complète, elle ne doit en principe pas aller au-delà de ce qu'exige la directive, cette préoccupation ayant récemment trouvé un écho dans les dispositions de l'article 69 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance. Toutefois, et comme l'indique l'étude du Conseil d'Etat de 2015 (*Directives européennes : anticiper pour mieux transposer*), la notion de sur-transposition traduit en réalité des situations diverses.

Dans certains domaines, le droit européen interdit toute différence dans le droit de chacun des Etats membres et, par suite, toute sur-transposition. C'est le cas pour les directives – fréquentes dans les secteurs liés à la liberté de circulation des biens et des services – qui procèdent, dans un secteur déterminé, à une harmonisation complète sans ouvrir de possibilités d'option ou de dérogation (CJCE, 5 mai 1998, *National Farmer's Union e.a.*, aff. C-157/96), ainsi que pour celles qui, par exemple, énumèrent les conditions de mise en œuvre d'une règle, faisant ainsi obstacle à ce que les mesures nationales de transposition introduisent des conditions supplémentaires (CJCE, 23 novembre 1989, *Kommanditgesellschaft in Firma Eau de Cologne & Parfumerie Fabrik/Provide*, aff. C-150/88).

Lorsque les directives ouvrent des options – par exemple entre sanctions administratives et sanctions pénales pour garantir le respect de leurs prescriptions – ou des possibilités de dérogation, la transposition implique alors des choix qui, dès lors qu'ils restent dans les limites définies par la directive et sont ainsi consubstantiels à l'exercice de transposition, ne sauraient être qualifiés, par eux-mêmes, de sur-transposition.

Dans d'autres situations – par exemple lorsqu'une directive se borne à fixer un seuil minimal ou n'oblige à modifier que partiellement un régime juridique interne jusqu'alors unifié – des considérations d'opportunité administrative ou politique peuvent conduire à décider d'aller au-delà d'une transposition pure et simple, soit en retenant des seuils plus contraignants, soit en appliquant les règles en cause au-delà de leur champ d'application. Dans la mesure où ils ne reposent que sur de telles considérations, les choix opérés lors de la transposition peuvent naturellement être remis en cause et il est alors loisible au Gouvernement de proposer au Parlement, s'agissant des mesures qui relèvent du législateur, de supprimer les dispositions excédant les obligations résultant d'une directive.

Mais il en va autrement lorsque l'édiction de règles non imposées ou simplement permises par la directive repose sur des considérations excédant la pure opportunité administrative ou politique. Ce qui apparaît comme une sur-transposition peut en effet répondre parfois à un souci de cohérence et de bonne articulation des dispositions prises pour la transposition avec celles du droit interne existant, ou même à la nécessité de respecter des principes constitutionnels comme l'égalité devant la loi ou les charges publiques. La remise en cause des choix fait lors de la transposition, qu'on peut estimer non souhaitable dans le premier cas, se heurte alors à des obstacles juridiques dans le second.

C'est en fonction de cette grille d'analyse, déjà mise en œuvre lorsqu'il est saisi de projets de textes de transposition, que le Conseil d'Etat procède à l'examen des dispositions du présent projet présentées dans les développements qui suivent.

Obligations concernant le contenu de la publicité relative au crédit à la consommation et au crédit immobilier

6. Le projet de loi supprime certaines obligations en matière de publicité relative aux crédits à la consommation et aux crédits immobiliers et modifie, à cet effet, le code de la consommation. S'agissant des crédits à la consommation, l'obligation d'utiliser des polices de caractère plus importantes pour certaines informations utilisées dans les messages publicitaires est supprimée (modification de l'article L. 312-8 du code), de même que celle de reprendre sous forme d'encadré dans ces messages, lorsqu'ils sont adressés directement aux consommateurs, les informations chiffrées concernant la durée et le coût du crédit (suppression du second alinéa de l'article L. 312-9 du code). L'interdiction de mentionner dans les messages publicitaires les franchises de paiement de loyer ou de remboursements des échéances de crédit lorsque leur durée est supérieure à trois mois est par ailleurs levée (suppression du troisième alinéa de l'article L. 312-10 du code).

S'agissant des crédits immobiliers, l'obligation, pour les organismes de crédit, de mentionner dans leurs documents publicitaires que l'emprunteur dispose d'un délai de réflexion de dix jours, que la vente est subordonnée à l'obtention du prêt et que, si celui-ci n'est pas obtenu, le vendeur doit lui rembourser les sommes versées, est supprimée (abrogation de l'article L. 313-3 du code). Ces obligations ne sont pas prévues par les directives 2008/48/CE du 23 avril 2008 (crédit à la consommation) et 2014/17/UE du 4 février 2014 (crédit immobilier).

Une telle suppression, qui ne se heurte par ailleurs à aucune objection d'ordre constitutionnel, n'appelle pas de remarque de la part du Conseil d'Etat.

Déclaration de conformité en cas de fusion ou de scission de certains types de sociétés

7. Le projet de loi supprime, pour les sociétés par actions simplifiées et les sociétés en commandite par actions, l'obligation de déposer, en cas de fusion ou de scission, une déclaration de conformité auprès du tribunal de commerce.

8. Cette obligation résulte d'une sur-transposition, les dispositions du droit de l'Union en la matière n'exigeant en effet l'établissement d'un acte relatif à la conformité des fusions et des scissions que pour les sociétés anonymes (directive (UE) 2017/1132 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés) et, dans certains cas, pour les sociétés européennes (règlement n° 2157/2001 du Conseil du 8 octobre 2001 relatif au statut de la société européenne (SE)). L'obligation de déclaration est toutefois maintenue pour les sociétés participant à une opération de fusion transfrontalière, quel que soit leur statut, conformément aux objectifs de la directive précitée.

9. Ces dispositions, qui allègent les contraintes pesant sur les sociétés par actions simplifiées et les sociétés en commandite par actions, n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'Etat.

Dérogação à l'obligation d'approbation d'une fusion par l'assemblée générale de la société absorbante

10. Le projet de loi met en œuvre l'option prévue à l'article 94 de la directive (UE) n° 2017/1132 du Parlement et du Conseil du 14 juin 2017 relative à certains aspects du droit des sociétés, qui permet de déroger à l'obligation de soumettre une fusion par absorption à l'approbation de l'assemblée générale de la société anonyme absorbante, se prononçant à une majorité des deux tiers. L'assemblée générale extraordinaire aura la faculté de déléguer au conseil d'administration ou au directoire de la société absorbante, selon le cas, la possibilité, pendant une période déterminée, de décider d'une fusion, ou de fixer les modalités définitives d'un projet de fusion lorsque son principe a déjà été décidé. Cette faculté s'accompagne de celle offerte à au moins 5 % des actionnaires de demander en justice, dans un délai qui devra être fixé par décret en Conseil d'Etat, la désignation d'un mandataire afin de convoquer une assemblée générale extraordinaire, comme le prévoit le c) de l'article 94 de la directive précitée. Les deux autres conditions prévues aux a) et b) de cet article portent sur des garanties déjà organisées dans le code de commerce, sous réserve de certains aménagements qui devront intervenir dans sa partie réglementaire.

11. Si ces dispositions, en mettant en œuvre une dérogation optionnelle prévue par la directive précitée, ne remédient pas à une situation de sur-transposition, elles répondent à l'objectif du projet d'alléger, dans le respect du droit de l'Union, les contraintes procédurales pesant en particulier sur les sociétés, et n'appellent pas d'observation particulière du Conseil d'Etat.

Relèvements des seuils des petites entreprises et mesures d'allègements en faveur des moyennes entreprises

Mesures d'allègements des obligations comptables des moyennes entreprises

12. Le projet de loi insère, dans le code de commerce, la notion de moyenne entreprise et prévoit, pour les entreprises en question, des obligations comptables allégées, portant sur l'établissement du compte de résultat et la publicité des comptes. Il met ainsi en œuvre une option, ouverte par la directive 2013/34/UE du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, et ce conformément aux articles 14 et 31 de la directive. Cette option n'avait pas été utilisée jusqu'à présent.

A cet effet, l'article L. 123-16 du code du commerce est modifié, de façon à permettre aux moyennes entreprises d'adopter une présentation simplifiée de leur compte de résultat ; la fixation des seuils définissant cette catégorie d'entreprises (total du bilan, montant net du chiffre d'affaires, nombre moyen de salariés) est renvoyée à un décret. Le gouvernement indique, dans l'exposé des motifs du projet de loi, qu'il entend fixer ces seuils aux niveaux maxima prévus par la directive (20 millions d'euros pour le bilan, 40 millions d'euros pour le chiffre d'affaires, 250 pour le nombre de salariés).

L'article L. 232-25 du même code est également modifié, de façon à ouvrir aux moyennes entreprises la faculté de demander que seule une présentation simplifiée de leur bilan et de leur compte de résultat soit rendue publique. Cette présentation simplifiée doit être assortie d'une mention qui précise le caractère abrégé de la publication, le greffe du tribunal de commerce auprès duquel les comptes annuels ont été déposés ainsi que la teneur des avis qui ont pu être émis par les commissaires aux comptes.

Les modifications du code de commerce proposées, qui ne méconnaissent par ailleurs aucun principe constitutionnel, n'appellent donc pas de remarque de la part du Conseil d'Etat.

Suppression de l'interdiction générale faite aux assureurs de participer à la négociation des honoraires d'avocats intervenant en protection juridique

13. Les articles L. 127-5-1 du code des assurances et L. 224-5-1 du code de la mutualité, dans leur version issue de la loi n° 2007-2010 du 19 février 2007 portant réforme de l'assurance de protection juridique, prévoient que les honoraires de l'avocat, déterminés entre ce dernier et son client, ne peuvent faire l'objet d'un accord avec l'assureur de protection juridique. Si l'article 201 de la directive 2009/138 du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (dite solvabilité II) garantit à l'assuré la faculté de choisir librement son avocat, il ne retient pas une telle interdiction. Le Conseil d'Etat relève que cette suppression n'affecte en rien les dispositions législatives qui prévoient que l'assuré choisit librement son avocat et que les honoraires de l'avocat sont déterminés entre ce dernier et son client.

La disposition soumise à l'examen du Conseil d'Etat ne contrevient à aucune exigence d'ordre constitutionnel et n'appelle pas de remarque de sa part.

Suppression des obligations imposées aux syndicats de copropriété au titre de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme

14. Le projet de loi supprime une disposition du code monétaire et financier ayant pour effet de soumettre les syndicats de copropriété aux obligations de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme issues de la directive (UE) du Parlement Européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme. Cette disposition, introduite au 8° de l'article L. 561-2 du code par la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, n'étant pas prévue par la directive précitée, peut être supprimée sans contrevenir au droit européen ou aux exigences constitutionnelles.

En revanche, la suppression envisagée soulève une difficulté tenant à l'existence d'une consultation obligatoire.

En effet, selon l'article 13-1 de la loi du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce, modifié par la loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, le Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières est « *consulté pour avis sur l'ensemble des projets de textes législatifs relatifs à l'exercice des activités mentionnées à l'article 1^{er}* », lesquelles incluent les fonctions de syndic de copropriété.

Si le Gouvernement a bien saisi ce Conseil le 6 septembre 2018 d'une demande d'avis sur son projet, cette instance n'a pu se prononcer pour la raison que les autorités compétentes n'ont pas procédé à la nomination de ses membres, pourtant prévue par le décret n° 2017-1012 du 10 mai 2017 entré en vigueur le 1^{er} juillet 2018.

Le Conseil d'Etat constate que cette situation est entièrement imputable à la volonté du Gouvernement de modifier la composition de ce Conseil dans le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique. Dès lors, il n'est pas possible en l'espèce de considérer que la consultation exigée par la loi serait une « formalité impossible », ce qui selon la jurisprudence suppose l'existence d'une impossibilité matérielle échappant au contrôle de l'administration. En conséquence, en l'absence de l'avis exigé par l'article 13-1 de la loi du 2 janvier 1970 précitée, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure d'examiner l'article du projet de loi procédant à la suppression mentionnée ci-dessus.

Suppression de la consultation de l'assemblée générale des actionnaires sur l'enveloppe globale des rémunérations versées aux directeurs des établissements de crédit et des sociétés de financement et aux catégories de personnels dont les activités professionnelles ont une incidence significative sur le profil de risque de l'entité

15. Le projet de loi supprime la consultation annuelle de l'assemblée générale des actionnaires sur l'enveloppe globale des rémunérations versées aux directeurs des établissements de crédit et des sociétés de financement et aux catégories de personnels dont les activités professionnelles ont une incidence significative sur le profil de risque de l'entreprise, introduite dans le code monétaire et financier lors de la création de l'article L. 511-73 par l'ordonnance n° 2014-158 du 20 février 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière financière, qui a transposé la directive dite « CRD IV » et a mis en

conformité la législation française avec le règlement européen dit « CRR ». Ces textes ne prévoyant pas une telle consultation, il est loisible au Gouvernement de proposer de supprimer cette disposition.

Cette suppression n'appelle pas de remarque de la part du Conseil d'Etat.

Limitation aux seules activités professionnelles ayant une incidence « substantielle » sur les profils de risque des sociétés de gestion de portefeuille ou des fonds d'investissement alternatifs ou OPCVM que ces professionnels gèrent, l'exigence que ces sociétés déterminent des politiques et pratiques de rémunération compatibles avec une gestion saine et efficace des risques

16. L'article 10 du projet de loi limite aux rémunérations des seules personnes dont les activités professionnelles ont une incidence « substantielle » sur les profils de risques pris par des sociétés de gestion de portefeuille gérant des FIA (fonds d'investissement alternatifs) ainsi que des OPCVM (organisme de placement collectif en valeurs mobilières) l'obligation pour ces dernières de déterminer les politiques et pratiques de rémunération de manière « compatible avec une gestion saine et efficace des risques » et de mettre en place le contrôle nécessaire. Il modifie, à cet effet, l'article L. 533-22-2 du code monétaire et financier. En effet, l'article 13 de la directive 2011/61/UE du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et modifiant les directives 2003/41/CE et 2009/65/CE ainsi que les règlements (CE) n° 1060/2009 et (UE) n° 1095/2010 limite le champ de ce contrôle aux seules rémunérations des seules personnes dont les activités professionnelles ont une incidence « substantielle » sur les profils de risques.

Le texte proposé aligne ainsi le champ d'application du contrôle sur celui prévu par la directive, ce qui n'appelle pas de remarque de la part du Conseil d'Etat.

Suppression de l'obligation de déclaration préalable de profession pour les opérateurs qui veulent bénéficier des exonérations prévues à l'art 302 D bis du CGI pour les alcools dénaturés ainsi que les alcools utilisés pour certaines productions

17. En abrogeant le III de l'article 302 D bis du code général des impôts, créé par l'ordonnance n° 2001-766 du 29 août 2001 portant transposition de directives communautaires et adaptation au droit communautaire en matière économique et financière, le projet de loi supprime l'obligation de « déclaration préalable de profession » pour les opérateurs qui entendent bénéficier des exonérations prévues à l'article 302 D bis du même code. Cet article transpose l'article 27 de la directive 92/83/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur l'alcool et les boissons alcooliques, pour les alcools dénaturés et les alcools utilisés notamment pour la production de vinaigre, de médicaments, d'arômes ou d'aliments. Cette directive ne prévoyant pas de régime de déclaration préalable pour bénéficier de l'exonération, il est loisible au Gouvernement, qui fait valoir dans l'étude d'impact du projet de loi que ce texte n'est pas, sur ce point, de nature à limiter les capacités de contrôle de l'administration des douanes, de proposer de supprimer cette déclaration préalable.

La suppression envisagée n'appelle pas de remarque de la part du Conseil d'Etat.

Contrats publics de services juridiques

18. Le projet de loi modifie les ordonnances n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession pour exclure les contrats publics de services juridiques ayant pour objet la représentation légale d'un client par un avocat et les prestations de conseil juridique s'y attachant du champ d'application des règles de publicité et de mise en concurrence prévues ces ordonnances, prises pour transposer les directives 2014/23/UE, 2014/24/UE et 2014/25/UE du 26 février 2014.

Les modifications envisagées sont inspirées par la volonté d'alléger les contraintes administratives et procédurales pesant sur les acheteurs publics en s'en tenant à une stricte transposition des directives, lesquelles font figurer les contrats portant sur de tels services parmi ceux qui sont exclus de leurs champs d'application.

19. Si, depuis plus de vingt ans, la conclusion des contrats publics de services juridiques ayant pour objet la représentation légale d'un client par un avocat et les prestations de conseil juridique s'y attachant était soumise à des règles de publicité préalable et de mise en concurrence particulières, jugées adaptées aux obligations déontologiques de la profession d'avocat (voir en dernier lieu CE, 9 mars 2016, n° 393589, *Conseil national des barreaux*), le Conseil d'Etat estime que la spécificité de ces services juridiques peut autoriser, en raison d'un motif d'intérêt général directement lié à la nécessité de tenir compte des caractéristiques propres à de tels services eu égard notamment au principe de libre choix de l'avocat et à l'importance de l'*intuitu personae* en la matière, une dérogation aux principes fondamentaux de la commande publique que le Conseil constitutionnel a dégagés dans sa décision n° 2003-473 DC du 26 juin 2003. La modification proposée ne se heurte donc à aucun obstacle constitutionnel.

Sans méconnaître les difficultés inhérentes au recueil et au traitement d'informations quantitatives et qualitatives sur les marchés attribués, le Conseil d'Etat relève toutefois l'insuffisance de l'étude d'impact, même après sa modification par la dernière saisine rectificative, pour justifier cette mesure au regard des avantages de la transparence et de l'intérêt d'une mise en concurrence, comme de l'inconvénient de créer par cette exclusion deux catégories de services juridiques dans le droit de la commande publique, selon que les prestations de services juridiques en cause sont accomplies, ou non, par un avocat. Elle devra donc être complétée en ce sens.

Enfin, le Conseil d'Etat estime nécessaire de compléter le projet par une disposition transitoire permettant de sécuriser, à la date d'entrée en vigueur de la réforme, les procédures de passation en cours portant sur de tels marchés publics de services juridiques.

Suppression de la déclaration préalable applicable aux réseaux et services de communications électroniques

20. L'article L. 33-1 du code des postes et des communications électroniques (CPCE) prévoit que « *l'établissement et l'exploitation des réseaux ouverts au public et la fourniture au public de services de communications électroniques sont libres, sous réserve d'une déclaration préalable auprès de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes* ». Le projet de loi supprime l'exigence de cette déclaration préalable, qui, en vertu de l'article 3, paragraphe 2, de la directive 2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques, constitue une

simple option supplémentaire ouverte aux Etats membres. Cette mesure ne soulève pas de difficulté juridique.

La suppression de la déclaration préalable implique de modifier l'article 302 bis KH du code général des impôts, qui a institué une taxe « *due par tout opérateur de communications électroniques (...) qui fournit un service en France et qui a fait l'objet d'une déclaration préalable (...)* ». Le champ d'application de la taxe ainsi défini exclut les opérateurs non soumis à déclaration préalable (opérateurs fournissant exclusivement un service sur un réseau interne ouvert au public). Le Conseil d'Etat estime qu'au regard des principes d'égalité devant la loi et devant les charges publiques, l'exclusion de ces opérateurs du champ de la taxe peut être maintenue (cf. la décision du Conseil constitutionnel n° 2009-577 DC du 3 mars 2009, qui a validé le champ des opérateurs assujettis à la taxe).

Norme applicable aux équipements terminaux radioélectriques

21. Le projet de loi abroge l'article 42 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique selon lequel : « *A compter du 1^{er} 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* ». L'exigence posée par cet article excède celles résultant de 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 et méconnaît par suite l'article 9, paragraphe 1 de cette directive, qui prévoit que : « *Les Etats membres n'empêchent pas, pour des raisons liées aux aspects couverts par la présente directive, la mise à disposition sur le marché sur leur territoire des équipements radioélectriques conformes à la présente directive* ». Dans ces conditions, le Conseil d'Etat a donné un avis favorable à l'abrogation proposée, qui est commandée par la nécessité de respecter le droit de l'Union européenne.

Evaluation environnementale

22. Le projet de loi entend exempter d'évaluation environnementale les modifications mineures des plans et programmes qui n'ont pas d'incidence notable sur l'environnement et se propose de compléter à cet effet le 5° de l'article L. 122-5 du code de l'environnement.

Le 1° de cet article renvoie à un décret en Conseil d'Etat la détermination « *de la liste des plans et programmes soumis à évaluation environnementale de manière systématique ou à un examen au cas par cas, en application des II et III de l'article L. 122-4* », tandis que le III de l'article L. 122-4 dispose que « *Font l'objet d'une évaluation environnementale systématique ou après examen au cas par cas par l'autorité environnementale : (...)* 3° *Les modifications des plans et programmes mentionnés au II et au 1° et au 2° si elles sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement.* ». Il en résulte que les dispositions de l'article 3, paragraphe 3, de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, qui dispensent les Etats membres de soumettre à évaluation environnementale obligatoire les modifications mineures des plans et programmes qui ne sont pas susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement, ont été fidèlement et complètement transposées par le 3° du III de l'article L. 122-4 précité.

Les dispositions que le Gouvernement se propose d'insérer au 5° de l'article L. 122-5 sont donc inutiles et introduiraient au surplus une confusion si elles l'étaient à cet emplacement du code, qui traite d'une autre situation. Le renvoi au décret en Conseil d'Etat par le 1° de l'article L. 122-5 permet en tout état de cause d'apporter, si le Gouvernement persistait à l'estimer nécessaire, cette précision par voie réglementaire sans avoir à passer par la loi.

« Réemploi » et « réutilisation » en matière de déchets

23. L'article L. 541-1-1 du code de l'environnement a transposé les définitions qui figurent à l'article 3 de la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets. Alors que la directive utilise la notion de « réemploi » à la fois en matière de prévention et de traitement des déchets, ce qui constitue un facteur de confusion, le législateur national a pris soin, lors de la transposition de la directive en 2010, de distinguer, d'une part, la notion de « réemploi » en la cantonnant à une technique de prévention des déchets et, d'autre part, la « préparation en vue de la réutilisation », en la cantonnant à une technique de traitement des déchets.

Le projet, qui prévoit d'élargir cette notion de « réemploi » à une technique de traitement des déchets, supprime la clarification apportée par le législateur en 2010. En outre, dans sa saisine rectificative, le Gouvernement indique que la fixation de critères pour la sortie du statut de déchet, actuellement obligatoire en vertu du VI de l'article L. 541-4-3 du même code, deviendra facultative et donc « implicite » pour la plupart des déchets ayant subi une préparation en vue du réemploi.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat ne peut donner un avis favorable à cet article, qui revient sur la cohérence et la bonne articulation des dispositions prises pour la transposition, et porte atteinte à la clarté et à l'intelligibilité de la loi, et ce d'autant plus qu'il n'est pas assorti d'une étude d'impact suffisante. La difficulté pourra être mieux résolue lors de la transposition de la nouvelle directive cadre relative aux déchets, en cours de préparation.

Exclusions du champ d'application de la réglementation sur les déchets

24. La législation sur les déchets, qui a transposé la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets, n'a pas exclu de son champ d'application, à l'article L. 541-4-1 du code de l'environnement, comme le prévoit la directive, d'une part, les « explosifs déclassés » et, d'autre part, dans la mesure où ils sont couverts par d'autres dispositions du droit de l'Union européenne, les « sous-produits animaux » et certaines carcasses d'animaux. Il en résulte une application cumulée de la législation sur les déchets et de règles particulières issues d'autres législations pour les seconds.

Le projet introduit ces exclusions et supprime ainsi une sur-transposition. Il limite toutefois cette exclusion à ceux des explosifs déclassés qui relèvent du ministère de la défense et qui restent propres à une utilisation militaire. Dans la mesure où les catégories de déchets exclues du champ de la législation sur les déchets restent couvertes par d'autres législations protectrices, notamment de l'environnement, et sous réserve des précisions qui seront apportées par un décret s'agissant des « explosifs déclassés », un tel projet n'appelle pas d'objection de principe. Toutefois, le Conseil d'Etat relève que, pour donner son plein effet à l'objectif de simplification invoqué par le Gouvernement, il serait utile d'étudier l'extension de cette mesure aux autres types d'explosifs.

Sortie du statut de déchet

25. L'article L. 541-4-3 du code de l'environnement reprend les quatre conditions prévues à l'article 6, paragraphe 1. de la directive 2008/98/CE du 19 novembre 2008 relative aux déchets et abrogeant certaines directives pour qu'un déchet cesse d'être un déchet. Il ajoute que le déchet doit avoir été traité dans une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE) ou dans une installation relevant de la loi sur l'eau (IOTA).

Le projet supprime cette dernière condition, qui constitue une sur-transposition, et permet ainsi que la valorisation aboutissant à la sortie du statut de déchet puisse être effectuée en dehors d'une ICPE ou d'une installation soumise au régime des IOTA. Cet article, qui ne se heurte à aucun obstacle constitutionnel, n'appelle pas d'observation particulière.

Chasse de certains oiseaux pour éviter les dommages agricoles

26. L'article L. 424-2 du code de l'environnement prévoit les périodes de l'année durant lesquelles les oiseaux ne peuvent être chassés. Il prévoit, conformément à l'article 9, paragraphe 1. c) de la directive 2009/147/CE du 30 novembre 2009 concernant la conservation des oiseaux sauvages, que des dérogations peuvent être accordées dans cette hypothèse pour la chasse de certains oiseaux migrateurs. Toutefois, n'a pas été reprise, lors de la transposition de cette directive, la possibilité, ouverte à l'article 9, paragraphe 1., a), troisième tiret de la même directive, d'accorder des dérogations « *pour prévenir des dommages importants causés aux cultures, au bétail, aux forêts, aux pêcheries et aux eaux* ».

Le projet introduit cette nouvelle possibilité de dérogation, qui constitue une option offerte par la directive, au troisième alinéa de l'article L. 424-2, tout en remédiant à une incomplétude de la transposition antérieure, en subordonnant, conformément l'article 9, paragraphe 1, de cette directive, l'octroi de toutes les dérogations ouvertes par la directive à la démonstration qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante que la chasse ou la capture, la détention ou toute autre exploitation judicieuse de certains oiseaux migrateurs terrestres et aquatiques en petites quantités.

Le Conseil d'Etat appelle l'attention du Gouvernement sur le fait que l'utilisation de cette nouvelle dérogation sera, au cas par cas, subordonnée à la justification d'une finalité, qui est la prévention des dommages importants causés en France aux cultures, au bétail, aux forêts, aux pêcheries et aux eaux, et à la démonstration qu'il n'existe pas d'autre solution satisfaisante que la chasse.

Report des échéances en matière de bon état des eaux

27. Le V de l'article L. 212-1 du code de l'environnement a fixé au 22 décembre 2015 l'échéance à laquelle les objectifs de qualité et de quantité des eaux mentionnées au IV fixés par les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) doivent, en principe, être atteints. Il prévoit cependant, conformément l'article 4, paragraphe 4. de la directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, qu'en cas d'impossibilité de les atteindre pour des raisons techniques, financières ou tenant aux conditions naturelles, cette échéance peut être repoussée, sans que ce report excède la période correspondant à deux mises à jour du SDAGE. Toutefois, n'a pas été

reprise la possibilité, prévue à cet article 4, paragraphe 4. c) de repousser encore cette échéance dans le cas où l'impossibilité tient aux conditions naturelles.

Le projet ajoute cette possibilité de report à cet article L. 212-1 et fixe, conformément à cet article 4, paragraphe 1. dernier alinéa de la directive, l'échéance au 22 décembre 2021 pour Mayotte. L'adjonction de cette faculté de report, conformément à une option ouverte par la directive, ne soulève pas de difficulté.

Définition des eaux marines

28. La stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML), prévue à l'article L. 219-1 du code de l'environnement, constitue le document de planification de l'espace maritime pris pour la transposition de la directive 2014/89/UE du 23 juillet 2014 établissant un cadre pour la planification de l'espace maritime.

Alors que le champ d'application de cette directive se limite, selon son article 2, aux « eaux marines », définies à son article 3, paragraphe 4., la SNML s'étend également à « l'espace aérien surjacent » selon le deuxième alinéa de cet article L. 219-1.

Le projet de loi supprime cette extension, qui constitue une sur-transposition. Cette suppression n'appelle aucune remarque de la part du Conseil d'Etat.

Exemptions applicables aux gestionnaires d'infrastructure de transport ferroviaire

29. Le I de l'article L. 2122-2 du code des transports a transposé la majeure partie des exemptions ouvertes aux Etats membres par les dispositions de l'article 2, paragraphe 3, points b) et c) de la directive 2012/34 UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, en ne soumettant notamment pas aux règles applicables au gestionnaire d'infrastructure en matière de séparation fonctionnelle, de délivrance de prestations minimales et d'affectation des capacités, d'une part, les lignes destinées uniquement à l'exploitation de services ferroviaires urbains ou suburbains et, d'autre part, les lignes utilisées, pour des services ferroviaires de marchandises, par une seule entreprise ferroviaire ne réalisant pas de services de transport ferroviaire à l'échelle nationale, tant qu'aucun autre candidat ne demande à utiliser une capacité sur ces lignes. Le II de l'article L. 2122-2 du code a, quant à lui, transposé l'article 2, paragraphe 4, de la directive 2012/34 UE du 21 novembre 2012 s'agissant des exemptions possibles pour des infrastructures ferroviaires locales ne présentant pas un caractère stratégique.

30. Le projet de loi prévoit des exemptions supplémentaires pour les seules lignes couvertes par les dispositions de l'article 2, paragraphe 3, points b) et c) de la directive 2012/34 UE du 21 novembre 2012, portant sur l'exploitation des installations de service telles que les gares de voyageurs ou de triage. Ces exemptions sont permises par la directive et n'appellent aucune observation particulière.

31. En revanche, le projet de loi prévoit de supprimer, pour ces mêmes lignes et pour les infrastructures ferroviaires locales ne présentant pas un caractère stratégique, l'application du titre III du livre 1^{er} de la deuxième partie du code, relatif à la régulation, qui définit les pouvoirs de l'autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER). Le Conseil d'Etat relève que, conformément à l'article L. 2132-1 du code, les lignes destinées uniquement à l'exploitation de services ferroviaires urbains ou suburbains, qui ne font pas partie du réseau ferré

national, sont déjà exclues du champ de compétence de l'ARAFER. Il relève également que, s'agissant des lignes utilisées, pour des services ferroviaires de marchandises, par une seule entreprise ferroviaire qui ne réalise pas de services de transport ferroviaire à l'échelle nationale, tant qu'aucun autre candidat ne demande à utiliser une capacité sur ces lignes, les exemptions existant déjà ou prévues par le projet de loi suffisent à assurer l'allègement des contraintes recherché, le titre III précité ne faisant peser sur celles-ci aucune obligation supplémentaire en dehors du recueil statistique prévu par l'article L. 2132-7, s'agissant de lignes qui ont vocation à être régulées une fois qu'un candidat demandera à utiliser des capacités sur celles-ci.

Dans ces conditions, le Conseil d'Etat ne peut donner un avis favorable à l'exemption du titre III prévue par le projet de loi, qui devrait être modifié sur ce point.

Obligation de séparation comptable applicable à certaines entreprises ferroviaires

32. Le projet de loi prévoit de modifier l'article L. 2122-4 du code, pour exempter certaines entreprises ferroviaires de l'obligation de séparation comptable de leurs activités de gestion d'infrastructure et de services de transports ferroviaires. Or, conformément à l'article 2, paragraphe 1, de la directive 2012/34 UE du 21 novembre 2012, les entreprises concernées ne sont pas dans le champ de la directive sur ce point. Le projet de loi, qui met fin à cette sur-transposition, ne soulève pas de difficulté.

Licence d'entreprise ferroviaire

33. L'article L. 2122-10 du code des transports subordonne l'exercice d'une activité de transport ferroviaire à la détention d'une licence d'entreprise ferroviaire. Le projet de loi prévoit de retenir les quatre cas d'exemption permis par l'article 2, paragraphe 2, de la directive 2012/34 UE du 21 novembre 2012, alors que la disposition en vigueur n'en retenait qu'un seul.

Une telle disposition n'appelle pas d'objection.

Installations de service non-utilisées

34. L'article L. 2123-3-6 du code des transports impose de rendre disponible une installation de service qui est restée non-utilisée pendant deux ans. Le projet prévoit, d'une part, d'appliquer plus strictement l'article 13, paragraphe 6, de la directive 2012/34 UE du 21 novembre 2012 s'agissant des dérogations à cette obligation, et, d'autre part, d'abroger certaines dispositions qui figurent dans la loi, en renvoyant désormais à l'article 15 du règlement d'application 2017/2177/UE du 22 novembre 2017 de la Commission européenne, intervenu postérieurement à la transposition des dispositions concernées de la directive et qui a vocation à régler directement ces questions. Cette mesure ne soulève pas de difficulté juridique.

Certification des conducteurs de train

35. L'article L. 2221-8 du code des transports impose aux conducteurs de train sur le réseau ferré, défini à l'article L. 2122-1, d'être titulaires d'une licence. Cette disposition a transposé la directive 2007/59/CE du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la communauté. L'article 2, paragraphe 3, de cette directive prévoit que les Etats membres peuvent exclure de

cette obligation les conducteurs de trains opérant sur quatre catégories de lignes, dont une seulement a fait l'objet d'une transposition expresse à l'article L. 2221-8.

36. Le projet de loi prévoit de retenir les trois exemptions qui ne l'ont pas encore été. Le Conseil d'Etat constate toutefois qu'en renvoyant aux trains circulant sur le réseau ferré défini à l'article L. 2122-1 du code, la loi a déjà exclu de l'obligation de licence les conducteurs opérant sur les systèmes ferroviaires légers tels que les métros et tramways. Cette exemption est ainsi déjà en vigueur. Le projet de loi ne présentant pas sur ce point d'utilité, le Conseil d'Etat ne peut lui donner un avis favorable. La transposition de l'exemption permise par la directive relative aux conducteurs de train opérant sur les réseaux qui sont séparés sur le plan fonctionnel du reste du système ferroviaire et qui sont destinés uniquement à l'exploitation de services locaux, urbains ou suburbains de transport de passagers et de marchandises est en revanche nouvelle.

En dehors de l'hypothèse où la circulation sur ces lignes entrerait dans l'exemption déjà prévue par le dernier alinéa de l'article L. 2221-8 du code, est également nouvelle et conforme à la directive l'exemption de licence s'agissant des infrastructures ferroviaires privées destinées à être utilisées exclusivement par leur propriétaire pour leurs propres opérations de transport de marchandises, dans la mesure où certaines des lignes ou portions de lignes concernées pourraient être considérées comme faisant partie du réseau ferré.

37. S'agissant de la catégorie déjà partiellement retenue par l'article L. 2221-8 du code, relative aux sections de voies qui sont temporairement fermées à la circulation normale pour cause d'entretien, de renouvellement ou de réaménagement du système ferroviaire, le projet de loi permet de donner toute sa portée à l'exemption permise par la directive. Il prévoit également une exemption de licence pour des circulations limitées sur le réseau ferré, en provenance ou à destination de réseaux sur lesquels la licence de conducteur n'est pas nécessaire. La directive ne fait pas obstacle à cette exemption, qui est strictement encadrée et qui doit répondre à des mesures d'exploitation prescrites par le gestionnaire d'infrastructure.

Cette disposition n'appelle donc pas d'objection.

Professionnels du médicament vétérinaire

38. L'article 27, en supprimant l'obligation de déclaration des cessions de médicaments vétérinaires comportant des substances antibiotiques imposée à plusieurs catégories d'établissements pharmaceutiques vétérinaires intervenant dans la commercialisation de ces produits, allège la charge administrative que ces déclarations de données impliquent pour ces entreprises.

Ces déclarations obligatoires n'étaient en effet exigées ni par la directive 90/167/CEE du Conseil, du 26 mars 1990, établissant les conditions de préparation, de mise sur le marché et d'utilisation des aliments médicamenteux pour animaux dans la Communauté ni par la directive 2001/82/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 novembre 2001 instituant un code communautaire relatif aux médicaments vétérinaires, mais ont été mises en place par la France pour des raisons de protection de la santé publique ou inspirées par les exigences de pharmacovigilance de la directive précitée du 6 novembre 2001.

Le projet de loi prévoit toutefois, pour ces mêmes raisons, le maintien de l'obligation de déclaration des cessions à la charge des titulaires de l'autorisation de mise sur le marché des médicaments vétérinaires et des entreprises qui fabriquent, importent ou distribuent des aliments médicamenteux comportant des substances antibiotiques. Il a en effet pour objet d'adapter la législation aux futures exigences de règlements européens en cours d'adoption qui se

substitueront aux directives mentionnées précédemment et qui mettront à la charge de ces seules entreprises une obligation de déclaration des cessions.
La disposition n'appelle pas de remarque particulière de la part du Conseil d'Etat.

Archives publiques constituant des trésors nationaux

39. Le projet de loi restreint aux seules archives publiques issues de la sélection prévue aux articles L. 212-2 à L. 212-4 du code du patrimoine en vue d'une conservation définitive, la qualification de trésors nationaux.

40. Alors que 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 n'imposait pas aux Etats membres de revoir la définition de leurs trésors nationaux - envisagés comme ceux ayant une « valeur artistique, historique ou archéologique conformément à la législation ou aux procédures administratives nationales au sens de l'article 36 TFUE », la loi de transposition n° 2015-195 du 20 février 2015 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel a modifié l'article L. 111-1 du code du patrimoine pour inclure dans les catégories de biens qualifiés de trésors nationaux l'ensemble des archives publiques, au sens de l'article L. 211-4 du code du patrimoine.

Ont été ainsi légalement qualifiés de trésors nationaux l'ensemble des archives procédant de l'activité de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, de la gestion d'un service public ou de l'exercice d'une mission de service public par des personnes de droit privé, ainsi que les minutes et répertoires des officiers publics ou ministériels et les registres des conventions notariées de pacte civil de solidarité.

41. En rétablissant un périmètre raisonnable des archives publiques entrant dans le régime des trésors nationaux, le projet de loi corrige utilement une interprétation inappropriée de la directive sur laquelle le Conseil d'Etat, dans son avis sur le projet de loi de transposition (Assemblée générale, n° 389.282, 16 octobre 2014), avait attiré l'attention du Gouvernement en soulignant qu'elle risquait, notamment au regard de l'article 36 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, d'affaiblir la sécurité juridique des actions en restitution engagées par la France.

42. La disposition envisagée met fin à l'application irréaliste du régime de contrôle de la circulation des trésors nationaux à un ensemble infini de documents susceptibles, par nature, de circuler hors des frontières internes et externes de l'Union. Cette suppression ne fait pas pour autant obstacle à ce qu'une archive publique courante, si elle présente un intérêt majeur pour le patrimoine national, puisse, en application du 5° de l'article L. 111-1 du code du patrimoine, être protégée à tout moment comme trésor national. Le projet ne peut, pour l'ensemble de ces raisons, que recueillir l'assentiment du Conseil d'Etat.

Obligation de publicité pour les actions en restitution de biens culturels

43. Le projet de loi supprime l'obligation de « porter à la connaissance du public » l'engagement par la France ou un autre Etat membre de procédures juridictionnelles en vue de la restitution de biens culturels, obligation figurant aux articles L. 112-7 et L. 112-15 du code du patrimoine issus de la transposition de 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. Cette directive, pas plus que celle du 15 mai 2014 qui l'a refondue, n'imposant de telles mesures de publicité, il est ainsi mis fin à une sur-transposition sans qu'un motif d'intérêt général y fasse obstacle.

Ces dispositions n'appellent pas d'observation particulière de la part du Conseil d'Etat.

Gestion collective obligatoire pour les retransmissions simultanées, inchangées et intégrales par câble d'émissions provenant d'autres Etats membres.

44. Le projet supprime l'obligation d'un agrément préalable, par le ministre chargé de la culture, des organismes de gestion collective assurant la gestion des droits de propriété intellectuelle afférents aux retransmissions simultanées, inchangées et intégrales par câble d'émissions provenant d'autres Etats membres. La directive 93/83/CE du Conseil du 27 septembre 1993, qui a institué l'obligation d'une gestion collective en pareil cas, ne prévoyait pas un tel agrément dont l'exigence a constitué une sur-transposition que le projet de loi supprime.

45. Le Conseil d'Etat relève que cette suppression est d'autant plus opportune que la directive 2014/26/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 concernant la gestion collective du droit d'auteur et des droits voisins, transposée par l'ordonnance n° 2016-1823 du 22 décembre 2016, a mis en place un cadre juridique harmonisé visant à garantir que le service fourni par les organismes de gestion collective à leurs membres soit efficace, fiable, transparent et responsable, même en l'absence d'agrément.

Cet avis a été délibéré et adopté par le Conseil d'Etat dans sa séance du jeudi 27 septembre 2018.