

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'économie, des
finances et de l'industrie

Ministère du budget et
de la réforme de l'Etat

NOR : BUDX0600070L/B1

PROJET DE LOI

de simplification du droit

EXPOSÉ DES MOTIFS

En matière de modernisation de l'Etat, le Gouvernement s'est fixé trois exigences à l'égard des Français : garantir aux usagers un service public de qualité ; assurer au contribuable une utilisation optimale des deniers publics ; soutenir l'action des agents publics.

Dans cette optique, il a décidé le 27 juillet 2005 qu'il présenterait au Parlement un projet de loi de simplification du droit, comportant des mesures concrètes passant nécessairement par des modifications législatives.

Compte tenu des observations de méthode formulées au début de l'année 2006 par le Conseil d'Etat et le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics sur les lois 2003-591 du 2 juillet 2003 et 2004-1343 du 9 décembre 2004 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit par ordonnance, le projet de loi est ciblé sur des mesures concrètes qui ont toutes fait l'objet d'études d'impact permettant d'en apprécier les avantages pour les usagers, les entreprises ou les services publics. Le projet de loi est structuré en fonction de ces trois principales catégories de bénéficiaires.

En cohérence avec le caractère significatif des dispositions proposées, qui justifie que le Parlement les examine dans tous leurs aspects, et dans le souci d'éviter la prolifération des normes, le recours aux ordonnances est limité aux cas dans lesquels il est inévitable, pour des raisons de complexité technique ou juridique. En dehors des chantiers de codification, le présent texte ne comprend au total que treize habilitations, contre plus de soixante pour la loi du 9 décembre 2004 par exemple.

Enfin, dans le but de commencer à remédier à l'accumulation et la sédimentation des normes, critiquée par le Conseil d'Etat, le Gouvernement propose d'abroger plus de cent vingt-huit lois tombées en désuétude ou obsolètes.

CHAPITRE I^{ER} - MESURES DE SIMPLIFICATION EN FAVEUR DES USAGERS

L'article 1^{er} habilite le Gouvernement à modifier les règles relatives à la prescription civile, notamment en limitant à dix ans le délai de prescription de droit commun applicable aux actions personnelles ou mobilières, à l'exception de celles relatives à l'Etat des personnes. La prescription trentenaire est maintenue pour les actions réelles immobilières.

Cette réforme permet de renforcer la sécurité juridique des particuliers et des entreprises et constitue une vraie simplification en mettant fin à l'obligation de conserver pendant trente ans des justificatifs de paiement.

L'article 2 regroupe un ensemble de mesures destinées à réduire la charge des démarches administratives dans la vie quotidienne des Français.

Le I supprime l'obligation pour les parents d'envoyer à la caisse d'allocations familiales les justificatifs de passation des trois examens postnataux de leurs enfants, déjà transmis en parallèle aux protections maternelles et infantiles des conseils généraux, chargés du suivi sanitaire.

Le II supprime l'obligation faite aux futurs mariés de fournir avant la célébration du mariage un certificat médical prénuptial délivré par un médecin.

Le III fait de la caisse des Français de l'étranger l'interlocuteur unique en matière d'assurance volontaire vieillesse pour cette catégorie de personnes. Dans la situation actuelle, l'identification de la caisse primaire d'assurance maladie compétente pose de nombreuses difficultés.

Le IV dispense les familles de personnes décédées dans des cliniques privées et des maisons de retraite de procéder à la déclaration de décès. Cette formalité sera assurée par les établissements d'accueil, comme c'est le cas actuellement dans les établissements hospitaliers publics.

Le V supprime les récépissés des déclarations fiscales déposées par les organismes d'assurance ou les dépositaires de titres et de valeurs en cas de décès d'un assuré ou déposant. La production de ces documents, qui dure plusieurs semaines, retarde actuellement le paiement des sommes dues aux ayant droit.

L'article 3 comporte deux mesures destinées à permettre l'utilisation des nouvelles technologies dans les domaines social et médical, au bénéfice des usagers et des professionnels de santé.

Le I prévoit que les collectivités territoriales et les organismes gérant un service public pourront recevoir des informations dématérialisées de la part des organismes de sécurité sociale, afin de décider de l'attribution de prestations sociales (niveau de ressources dans le cas du revenu minimum d'insertion ou de la couverture maladie universelle ; composition de la famille). Ces transferts de données permettront de dispenser les demandeurs de certaines pièces justificatives, et de répondre plus rapidement aux situations de précarité. Les règles d'application de ce dispositif seront prises par décret en Conseil d'Etat après l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

Le II étend aux médecins des établissements médico-sociaux l'accès à l'historique des remboursements de leurs patients, dans le cadre du projet « webmédecin », afin d'assurer un meilleur suivi médical des enfants dans le cadre des protections maternelles et infantiles et des personnes âgées en maison de retraite.

L'article 4 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance toutes les mesures pour adapter les règles du code de procédure pénale afin de faciliter l'accès des victimes d'infractions pénales à l'instance juridictionnelle chargée de l'indemnisation.

L'article 5 unifie la date d'entrée en vigueur des avenants conclus par les partenaires sociaux dans le cadre des régimes de retraite complémentaire des salariés (Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) et Association des régimes de retraite complémentaire (ARRCO)) et étendus, en la fixant à la date de leur dépôt auprès des services du ministère du travail.

La situation actuelle, dans laquelle ils sont appliqués immédiatement aux salariés des entreprises affiliées à des organismes signataires, mais seulement après extension soit plusieurs mois plus tard pour les autres, induit une différence de traitement injustifié.

L'article 6 habilite le Gouvernement à modifier la procédure qui permet aux conducteurs, dont le permis a été invalidé à la suite de la perte de tous les points, de se réinscrire à l'examen du permis de conduire, à l'assortir d'un stage de sensibilisation obligatoire et à définir les conditions d'agrément des organismes et animateurs dispensant des stages.

L'article 7 transfère la délivrance du titre permanent du permis de chasser à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, qui organise matériellement l'examen. Les autorisations annuelles de chasser accompagné sont également transférées à cet organisme.

CHAPITRE II - MESURES DE SIMPLIFICATION EN FAVEUR DES ENTREPRISES

L'article 8 a pour objet d'alléger les contraintes des entreprises dans leurs rapports avec les salariés, en particulier par l'usage des nouvelles technologies.

Le I institue la possibilité pour les entreprises, avec l'accord du salarié concerné, de remettre le bulletin de paie sous une forme électronique.

Le II prévoit que les entreprises mettent à la disposition des salariés les listes qu'elles établissent pour les élections prud'homales, afin de réduire les erreurs, actuellement nombreuses et qui donnent lieu à une procédure lourde de rectification.

Le III supprime le caractère de titre de circulation de la carte de commerçant ambulant, et en fait un document commercial, soumis à une procédure allégée et remis par les centres de formalité des entreprises du réseau consulaire, évitant ainsi des démarches multiples. En outre est renforcée la capacité des communes à exercer un contrôle sur des activités commerciales et artisanales ambulantes, à l'occasion des marchés.

L'article 9 vise à supprimer une série d'obligations fiscales ou techniques pesant sur les entreprises.

Le 1° du I habilite le Gouvernement à remplacer la déclaration de taxe d'apprentissage, ainsi que les contributions au développement de l'apprentissage et à la formation professionnelle continue, par une mention dans la déclaration annuelle des données sociales. Cette disposition allège les obligations déclaratives actuelles, en cohérence avec les mesures de rationalisation et de sécurisation prises dans le cadre de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

Les 2° et 3° habilent le Gouvernement à refondre le régime du transport par canalisation d'hydrocarbures, de gaz et de produits chimiques, qui résulte actuellement d'un empilement de règles disparates, difficiles à appliquer par les opérateurs et les communes, en particulier dans le contexte des zones à urbaniser. Un rapport du conseil général des mines a souligné les problèmes de sécurité induits par cette situation.

Le II met fin à l'obligation imposée aux entreprises de spectacle de délivrer des billets ou des tickets, et leur permet de vendre des titres dématérialisés, afin de permettre le développement de l'usage des nouvelles technologies. Des moyens de vérification fiscale adaptés sont mis en place en parallèle.

Le III vise à faciliter la mise en œuvre dans les collectivités territoriales du principe, institué en 2001 dans le cadre de la loi sur les nouvelles régulations économiques, du paiement sous quarante-cinq jours des sommes dues par les personnes publiques dans le cadre de marchés.

Le IV supprime l'agrément individuel des préposés des entreprises de commissionnaires en douane. Un agrément général sera en revanche maintenu pour ces dernières.

Le V supprime les agréments exigés pour les installations de traitement des huiles et des pneumatiques usagés et de valorisation des emballages, qui se superposent à la réglementation sur les installations classées sans apporter de garanties supplémentaires.

L'article 10 vise à réformer les procédures existantes en matière de concurrence et de consommation, afin de permettre un traitement plus rapide et efficace des dossiers, en renforçant en particulier les procédures de dialogue et de transaction avec les entreprises.

Afin d'éviter des procédures juridictionnelles longues, le I habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures permettant de créer une procédure transactionnelle, s'agissant des infractions au droit de la consommation, sous le contrôle de l'autorité judiciaire. Les délits pour lesquels une peine d'emprisonnement est encourue seront exclus de cette mesure.

Le II généralise la désignation d'experts par le procureur de la République pour les expertises contradictoires en matière de consommation, ce qui permettra d'accélérer les procédures, en particulier en supprimant la nécessité d'une information judiciaire.

Le III permet de clarifier le calcul du délai en cas de dépôt d'engagements en matière de contrôle des concentrations.

L'article 11 modernise la procédure de conciliation et d'expertise douanière, en renforçant la capacité d'action de la commission de conciliation et d'expertise douanière, par la désignation d'un vice-président. Cette modernisation permettra de réduire à douze mois le délai dans lequel la commission est tenue de rendre son avis, contre deux ans en moyenne aujourd'hui.

CHAPITRE III - MESURES DE SIMPLIFICATION EN FAVEUR DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DES SERVICES PUBLICS

L'article 12 comporte des mesures de simplification en matière électorale.

Le I habilite le gouvernement à fusionner par ordonnance les trois commissions (listes, propagande, résultats) généralement réunies en cas d'élections en une instance unique et permanente. Cette mesure permet en outre de réduire le temps consacré par les magistrats à ces tâches.

Le II autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures permettant l'établissement des procurations électorales par des fonctionnaires territoriaux habilités par le juge d'instance. L'ordonnance prévoira parallèlement de nouvelles modalités de contrôle des procurations, notamment en soumettant les procurations à l'examen de la commission administrative compétente en matière de listes électorales.

Cette réforme simplifiera les formalités à accomplir par les électeurs, en leur permettant de les accomplir toutes en mairie, tout en s'accompagnant d'un renforcement du contrôle sur le vote par procuration.

L'article 13 comprend des mesures permettant d'améliorer, dans certains domaines, le fonctionnement des juridictions.

Le 1° centralise le contentieux de masse du recouvrement des contraventions des quatre premières classes, s'agissant d'infractions commises au détriment de la régie autonome des transports parisiens et de la société nationale des chemins de fer, à Paris et Bordeaux respectivement. Cette mesure permet d'accélérer les procédures, de regrouper les services comptables et contentieux, et d'offrir aux usagers un service d'accueil téléphonique performant.

Le 2° permet à la chambre de l'instruction de recourir à la visioconférence pour statuer sur les appels de prolongation de détention ou de refus de mise en liberté, afin de réduire les délais des procédures pénales.

L'article 14 prévoit un certain nombre de mesures simplifiant l'action des collectivités territoriales.

Le 1° du I habilite le Gouvernement à supprimer par ordonnance l'obligation, chaque fois qu'un agent de police municipale est muté d'une commune à une autre, de renouveler son agrément et son assermentation.

Le Gouvernement est en outre habilité à adapter les dispositions existantes relatives aux polices municipales à des recrutements dans un cadre intercommunal.

Le 2° du I habilite le Gouvernement à confier par ordonnance aux maires la tâche de recueillir les demandes de passeports et de les remettre ensuite aux usagers. Cette tâche est déjà accomplie par la plupart des communes, mais sur le fondement de textes réglementaires, insuffisants au regard de la jurisprudence administrative récente.

Le 3° du I habilite le Gouvernement à prendre des mesures de simplification en matière de paiement d'amendes routières.

Le II permet aux conseils municipaux de déléguer aux maires les décisions relatives aux opérations de diagnostic et de fouilles d'archéologie préventive, afin de réduire les délais de prise de ces décisions.

Le III supprime l'obligation de consulter le conseil général ou sa commission permanente pour la création et la suppression des syndicats de communes lorsque la demande est présentée par la majorité d'entre elles, afin d'accélérer et de simplifier les procédures.

Le IV modifie les modalités selon lesquelles les membres du comité des finances locales peuvent se faire représenter.

L'article 15 comprend diverses mesures en matière de propriétés publiques, d'urbanisme et d'aménagement.

Le I habilite le Gouvernement à compléter la modernisation en cours du droit des propriétés de l'Etat et des personnes publiques en réformant le régime des contraventions de grande voirie, qui date pour la plus grande partie du XIX^{ème} siècle. Son archaïsme limite son efficacité, ce qui nuit à la protection des biens domaniaux.

En particulier, l'amende forfaitaire pénale, comme en matière de circulation routière, sera étendue à toutes les atteintes au domaine public commises du fait d'un véhicule terrestre. Les administrations gestionnaires peuvent, sans saisine préalable obligatoire du juge, décider des sanctions. Ces dernières sont harmonisées et modernisées.

Ces dispositions permettront également d'harmoniser, réformer et simplifier le régime des contraventions de grande voirie en poursuivant le travail de classification de ces contraventions, en procédant à une réécriture des textes les établissant, en harmonisant le niveau des sanctions et en précisant les catégories d'agents habilités à les constater.

Le II étend à l'ensemble des communes les compétences accordées à la ville de Paris en matière de servitudes d'ancrage et d'appui sur les immeubles privés pour l'éclairage et l'alimentation électrique des transports en commun, afin de faciliter les opérations d'aménagement urbain. Actuellement, hormis l'exception parisienne, un décret en Conseil d'Etat est nécessaire à chaque opération.

Le III supprime la procédure d'approbation préfectorale des plans de dégagement routiers, dans un souci d'efficacité, et pour réduire les délais. Ces documents, établis par la commune ou le département responsable de la voie concernée, sont destinés à assurer la bonne visibilité aux points dangereux pour la circulation, par des interdictions de construction ou de plantation.

L'article 16 prévoit une procédure simplifiée pour apporter des amendements mineurs aux directives territoriales d'aménagement, allégée par rapport à la procédure d'élaboration qui implique nécessairement une enquête publique et la consultation de l'ensemble des collectivités territoriales concernées.

L'article 17 renforce la proportionnalité des contraintes applicables aux installations classées en fonction des inconvénients et dangers qu'elles représentent.

Afin d'alléger et d'accélérer la procédure de création de servitudes par le préfet sur le site d'une installation classée ayant cessé ses activités, le I permet, dans certains cas définis par le projet de loi, au préfet de remplacer l'enquête publique par une consultation écrite des propriétaires des terrains concernés, sauf si le périmètre est étendu au-delà des terrains pollués.

Le II simplifie les dispositions relatives à la cessation d'activité d'installations classées soumises à déclaration.

Le III supprime l'obligation pour chaque région d'avoir un centre de stockage des déchets industriels spéciaux, dans la mesure où les équipements en la matière sont désormais suffisants.

L'article 18 habilite le Gouvernement à définir un statut législatif pour les groupements d'intérêts publics, afin de donner un cadre commun à ces organismes, dont les catégories sont actuellement créées à chaque fois par des textes *ad hoc*. La loi du 9 décembre 2004 habilitant le gouvernement à simplifier le droit prévoyait une ordonnance sur ce point, mais le texte élaboré n'a pas pu être adopté à temps.

L'article 19 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures permettant aux personnes morales de droit public de recourir à l'arbitrage. Ce recours restera naturellement impossible s'agissant des litiges relatifs à la légalité d'actes administratifs unilatéraux.

L'article 20 a plusieurs objets :

Le I réaffirme clairement dans la loi la possibilité pour les services fiscaux de fournir des informations cadastrales, le cas échéant par voie électronique, sans les rendre anonymes.

Le II vise à permettre l'adaptation des plans cadastraux afin d'améliorer leur cohérence avec les données géographiques résultant des travaux de l'Institut géographique national (IGN).

Le III donne la possibilité à l'Etat et ses établissements publics qui en ont vocation, de procéder à la constitution et à la diffusion d'une base de données numériques parcellaires, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés.

L'article 21 donne la possibilité à la Commission nationale des accidents médicaux d'accéder aux données détenues par les commissions régionales afin de remplir sa mission d'harmonisation des pratiques de ces institutions.

L'article 22 prévoit qu'une convention unique, conclue entre l'Etat et le Conseil national de l'ordre des médecins, fixe les modalités de gestion des Conseils nationaux de formation médicale continue par le Conseil national de l'ordre des médecins d'une part et, d'autre part, celles des conseils régionaux de formation médicale continue par les conseils régionaux de l'ordre des médecins.

CHAPITRE IV - CODIFICATION

L'article 23 habilite le Gouvernement à procéder par ordonnance à des travaux de codification en matière économique et financière.

Le I permet de modifier le code monétaire et financier, notamment pour adapter les dispositions relatives au régime des instruments financiers, afin de tirer les conséquences de la dématérialisation de ces instruments.

Le II permet de modifier le code de commerce notamment pour assurer la mise en conformité des normes de comptabilité des entreprises avec le droit communautaire.

Le III permet au Gouvernement de poursuivre les travaux engagés depuis la loi du 2 juillet 2003 pour créer le code des métiers et de l'artisanat, qui a été approuvé par la Commission supérieure de codification.

L'article 24 habilite le Gouvernement à procéder à des travaux de codification en matière d'environnement.

Le I permet notamment au Gouvernement d'adapter le code de l'environnement au droit communautaire, et de mettre en cohérence les dispositifs de sanctions pénales et administratives actuellement en vigueur dans ce code.

En outre, le II supprime l'obligation de consulter la commission départementale des risques naturels majeurs, en matière de schémas de prévention.

L'article 25 habilite le Gouvernement à procéder à des travaux de codification en matière de recherche et d'éducation.

Le I permet au Gouvernement de modifier le code de la recherche, en particulier pour en étendre les dispositions aux collectivités d'outre-mer.

Le II autorise le Gouvernement à procéder à divers aménagements du code de l'éducation.

L'article 26 permet au Gouvernement de procéder à des aménagements du code rural notamment dans les domaines de la pêche maritime, de la viticulture et de l'aquaculture ainsi qu'afin de procéder à des adaptations au droit communautaire.

L'article 27 permet au Gouvernement de modifier par ordonnance le code de l'expropriation afin d'inclure des dispositions actuellement non codifiées, de donner compétence à la juridiction de droit commun et de procéder à des modifications du plan du code.

L'article 28 permet au Gouvernement de modifier la partie législative du code de la santé publique.

Il s'agit notamment d'intégrer dans ce code des dispositions relevant de la santé publique, par exemple la législation applicable aux titres de psychanalystes ou d'ostéopathes et de chiropracteurs, qui ont été édictées par des lois qui n'ont pas prévu leur insertion dans le code de la santé publique.

En outre, il est prévu de simplifier la rédaction des dispositions applicables en matière de secret professionnel. Il est également envisagé d'harmoniser les régimes de sanctions administratives, d'instaurer de telles sanctions dans les domaines qui n'en disposent pas, d'assurer l'articulation entre les sanctions administratives et les sanctions pénales, et de substituer dans certains cas un régime de sanctions administratives aux infractions pénales actuellement prévues. De plus, le code de la santé publique comporte de nombreuses dispositions pénales, de procédure ou de fond, qui doivent être harmonisées.

Le II instaure des dispositions transitoires, s'agissant du transfert de certaines compétences du Conseil supérieur d'hygiène publique de France vers le Haut Conseil de la santé publique.

L'article 29 permet au Gouvernement de procéder, par ordonnance, aux quelques rectifications et mises en cohérence que nécessite le code de l'action sociale et des familles. L'objet du 2° du présent article est d'habiliter le Gouvernement à citer précisément les infractions énoncées au code de l'action sociale comme pouvant faire l'objet d'un constat dressé sous procès-verbal.

L'article 30 prolonge d'un an l'habilitation ouverte par la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit pour permettre au Gouvernement de créer par ordonnance le code des transports.

CHAPITRE V - RATIFICATION D'ORDONNANCES

L'article 31 ratifie trente-huit ordonnances, la plupart prises en application de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

CHAPITRE VI - ABROGATION DE DISPOSITIONS DEVENUES DESUETES OU SANS OBJET

Afin de lutter contre la sédimentation du droit, et d'engager la nécessaire réduction du stock des textes, les articles de ce chapitre abrogent plus de cent vingt-huit lois tombées en désuétude, implicitement abrogées, contraires à des normes supérieures ou retranscrites dans un code.

L'article 32 abroge des lois concernant l'organisation administrative, la justice, la police, la défense nationale, les finances publiques.

L'article 33 supprime les législations dépassées en matière économique, souvent du fait de l'évolution du contexte social ou du développement de la réglementation communautaire.

L'article 34 abroge des textes relatifs aux transports et aux infrastructures, dont beaucoup sont devenus sans objet du fait de l'évolution des techniques ou de l'organisation des services publics.

L'article 35 supprime des textes désuets ou sans objet en matière sociale, d'éducation, de santé ou d'agriculture.

L'article 36 supprime dans le code monétaire et financier la possibilité pour le Gouvernement de fixer par décret un plafond de rémunération des comptes à vue, et ce pour se mettre en conformité avec les règles communautaires.

CHAPITRE VII - DISPOSITIONS RELATIVES A L'OUTRE-MER ET FINALES

L'article 37 régit l'application à l'outre-mer des dispositions d'application directe du présent texte.

Le I habilite le Gouvernement à les étendre et les adapter par ordonnance à Mayotte, Saint-Pierre-et-Miquelon, Wallis et Futuna, la Polynésie française, la Nouvelle-Calédonie, ainsi qu'aux Terres australes et antarctiques françaises.

Le 1° prévoit l'application à Mayotte de dispositions relatives à l'environnement.

Le 2° prévoit l'application aux îles Wallis et Futuna, à la Polynésie française et à la Nouvelle-Calédonie de dispositions relatives à la procédure pénale.

Le 3° et le 4° traitent de l'application outre-mer des mesures d'abrogation de lois obsolètes ou sans objet. Dans un souci de lisibilité du droit, le 4° rappelle les conditions d'application de ces abrogations en précisant que celles-ci ne s'appliquent pas aux matières dévolues le cas échéant à la compétence des collectivités.

Le II de l'article 37 habilite le Gouvernement à étendre et adapter aux départements et régions d'outre-mer les dispositions codifiées des codes mentionnés au chapitre relatif à la codification de la présente loi qui ne leur ont pas été rendues applicables.

L'article 38 fixe le délai des habilitations du présent texte. Si le délai est fixé à neuf mois pour la majorité des habilitations, d'autres ont des délais fixés à six, douze et dix-huit mois, en fonction du temps nécessaire pour l'élaboration des ordonnances en cause.

Les projets de lois de ratification devront être déposées dans les trois mois suivant la publication des ordonnances.