Simplification du droit et allègement des procédures : présentation de la loi

Dalloz actualité - 26 mars 2012

Après une censure partielle par le Conseil constitutionnel, la loi n° 2012-297 du 22 mars 2012, dite loi « Warsmann II », de simplification du droit et allègement des procédures a été publiée. Elle touche plusieurs pans du droit dont principalement le droit administratif, le droit des affaires, le droit immobilier et le droit civil avec, à la marge, quelques dispositions en droit civil et droit pénal.

Administratif

Visant essentiellement à faciliter la vie des entreprises, ce texte (V. AJDA 2011. 1981) ne touche au droit public que « par ricochet », ce qui ne signifie par pour autant que ces dispositions soient négligeables. Ainsi, en matière d'environnement, est prévue notamment une modification des règles d'élaboration des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). Mais aussi une prolongation de deux à six ans du délai accordé pour la mise en conformité des publicités avec les nouvelles règles issues du Grenelle de l'environnement (V. P. Zavoli, Pour un chiffre, AJDA 2012. 289). Un autre article permet de dispenser certains projets de la procédure d'évaluation des incidences « Natura 2000 ».

En matière d'urbanisme, on relèvera une disposition rétablissant la possibilité de poursuites pénales en cas de construction poursuivie en dépit de la suspension du permis de construire (V. Cass., ass. plén., 16 févr. 2009, n° 01-85.826, AJDA 2009. 1164, note B. Pacteau). À noter également, l'alignement du régime des travaux affectant les immeubles adossés aux monuments historiques sur celui applicable aux immeubles situés dans leur champ de visibilité. Enfin, les règles de préemption des fonds de commerce sont aménagées : les communes disposeront d'un délai de deux ans au lieu d'un pour rétrocéder le fonds et pourront, pendant ce délai, le mettre en location-gérance.

Dans le champ des relations administrations-usagers, le principe d'échange entre administrations des informations communiquées par l'usager est étendu aux déclarations. Le gouvernement est, par ailleurs, habilité à prendre par ordonnance les mesures nécessaires à la création d'une « armoire numérique sécurisée » facilitant les démarches des entreprises.

S'agissant de la commande publique, sont ratifiées les ordonnances du 7 mai 2009 relative aux procédures de recours et du 15 juillet 2009 relative aux concessions de travaux publics. Enfin, les députés ont jugé nécessaire de maintenir la disposition législative relevant le seuil des marchés sans formalités, bien qu'un décret ait déjà été pris en ce sens (V. AJDA 2011. 2448).

Affaires

La loi « Warsmann II » donne une définition légale aux professions libérales et clarifie celle d'artisan en posant la règle selon laquelle toute personne immatriculée au répertoire des métiers a désormais la qualité d'artisan. (Pour une présentation des autres dispositions touchant au droit des affaires, V. Dalloz actualité, 21 oct. 2011).

À l'occasion de l'examen du texte en deuxième lecture à l'Assemblée nationale, le droit de l'activité professionnelle – que certains semblent vouloir ériger en branche autonome (D. Bert, Essai sur le droit de l'activité professionnelle indépendante, Fond. Varenne, 2011) – a connu une avancée spectaculaire. En effet, désormais, grâce à un amendement présenté par le gouvernement en commission des lois (CL 95), il existe une définition légale des professions libérales (art. 29. I). Quant à la définition de l'artisan, grâce, cette fois, à un amendement parlementaire (n° 75), elle a été clarifiée et complétée (art. 31.II; L. n° 96-603, 5 juill. 1996, art. 21 mod.). On relèvera également que, dans sa version d'origine, la proposition de loi avait déjà instauré un statut de géomètre expert salarié (d'une personne physique géomètre-expert ou d'une société de géomètres-experts), à l'instar de ce que le législateur a d'ores et déjà

prévu pour les notaires, les huissiers de justice, les greffiers de tribunaux de commerce ou les commissaires priseurs judiciaires. (art. 90 ; L. n° 46-942, 7 mai 1946, art. 6-3 nouv.).

1. Dans son exposé des motifs, le gouvernement précise que les professions libérales, dont les effectifs sont estimés à plus de 700 000 professionnels, recouvrent des activités diverses : des officiers publics ou ministériels, dotés d'un statut particulier ; professions organisées et réglementées relevant d'ordre professionnel, comme les avocats, les architectes et certaines professions médicales et paramédicales ; professions simplement réglementées quant à leur accès comme les orthophonistes ou les ergothérapeutes ; enfin, nouvelles activités comprenant parfois un effectif limité compte tenu de leur caractère récent. L'exercice de toutes ces activités. Et d'ajouter que les définitions existantes sont multiples, tant à l'étranger, lorsque cette catégorie de professions est différenciée du droit commun, au niveau de l'Union européenne qu'en France. Elles sont sociologiques ou juridiques, positives ou négatives. Elles se centrent souvent sur les seules professions réglementées. En droit interne, il n'existe pas de définition unique des professions libérales. Le code général des impôts et le code de la sécurité sociale, par exemple, utilisent l'expression « professions libérales » en renvoyant à des éléments différents de définition. Pour des raisons tenant à la clarification juridique et à la structuration de ce secteur économique en pleine expansion, il est apparu nécessaire au gouvernement de « parvenir à une harmonisation et une simplification de la définition des professions libérales ». Celle qu'il propose a reçu l'aval de la Commission nationale des professions libérales.

Il s'agit de la définition suivante : « Les professions libérales groupent les personnes exerçant à titre habituel, de manière indépendante et sous leur responsabilité, une activité de nature généralement civile ayant pour objet d'assurer, dans l'intérêt du client ou du public, des prestations principalement intellectuelles, techniques ou de soins, mises en œuvre au moyen de qualifications professionnelles appropriées et dans le respect de principes éthiques ou d'une déontologie professionnelle, sans préjudice des dispositions législatives applicables aux autres formes de travail indépendant. ». Le législateur s'est ici directement inspiré du récent rapport de Mme Longuet, tant du point de vue du diagnostic – selon ce rapport, en effet, donner une définition légale aux professions libérales « est indispensable à la fois pour des raisons juridiques, économiques et de cohérence avec le droit communautaire » - que de la définition proposée (33 propositions pour une nouvelle dynamique de l'activité libérale, janv. 2010, Doc. fr.).

2. Le constat, exprimé dans l'exposé des motifs des auteurs de l'amendement, Mme Vautrin, M. Decool et M. Gérard, est qu'aujourd'hui, la qualité d'artisan est complexe à définir. En effet, en droit positif, une personne immatriculée au répertoire des métiers n'est pas nécessairement artisan dès son immatriculation (selon la jurisprudence, cette immatriculation ne vaut même pas présomption de la qualité d'artisan ; elle constitue au mieux un indice de celle-ci, sans même être déterminant ; V. par ex. Soc. 18 nov. 1966, Bull. civ. IV, n° 873). Pour obtenir la qualité d'artisan, il faut répondre à des critères alternatifs : la qualité d'artisan est reconnue tout d'abord au titulaire de l'un des diplômes ou titres homologués ou justifiant d'une expérience professionnelle de trois ans dans l'exercice du métier pour lequel l'immatriculation est demandée ; enfin, il est encore possible d'obtenir la qualité d'artisan au terme de six années d'activité à titre indépendant. En conséquence, la qualité d'artisan recouvre une grande hétérogénéité de situations qui ne permet pas d'un point de vue extérieur au monde des métiers de l'artisanat, et notamment au consommateur, de bien apprécier les qualifications de tel ou tel artisan. L'objet de l'amendement est de donner une définition claire de l'artisan : toute personne immatriculée au répertoire des métiers aura la qualité d'artisan. Ne pourront donc probablement prétendre à cette qualité les autoentrepreneurs exerçant une activité artisanale, qui sont dispensés d'immatriculation lorsque cette activité présente un caractère « complémentaire » (L. 5 juill. 1996, art. 19. V, réd. L. n° 2009-1674 du 30 déc. 2009). À moins que, sans l'avouer, cette innovation législative, sous couvert de clarification, soit précisément destinée à priver les intéresser de cette qualité, gage de crédibilité et de respectabilité...

Par ailleurs, l'amendement donne une plus grande lisibilité au dispositif en faisant bénéficier les chefs d'entreprises de la qualité « d'artisan qualifié », s'ils sont personnellement titulaires de la qualification professionnelle afférente à l'exercice de leur activité. Selon les auteurs de l'amendement, le nouveau titre « d'artisan qualifié » répond à deux préoccupations exprimées par les milieux de l'artisanat. D'abord, il s'agit de rendre le métier de l'artisanat plus attractif en mettant en valeur une catégorie d'artisan titulaire d'une qualification correspondant précisément à l'activité exercée. Ensuite, il s'agit d'apporter une garantie vis-à-vis des

consommateurs en leur signalant qu'ils sont en relation avec un professionnel ayant la qualification appropriée.

Il existe donc désormais quatre catégories au sein du répertoire des métiers : artisan, artisan qualifié, artisan d'art et maître artisan ; étant précisé que les définitions des deux dernières demeurent inchangées.

Toujours à propos de l'artisanat, on signalera qu'à l'occasion de l'ultime examen de la proposition de loi par l'Assemblée nationale, à la suite du constat de désaccord de la commission mixte paritaire, a été introduit un sous-amendement du gouvernement, qui habilitait ce dernier à créer un code de l'artisanat par voie d'ordonnance. Mais, faute de présenter un lien direct avec les dispositions de la proposition de loi restant en discussion, cette mesure a été censurée par le Conseil constitutionnel (Décis. n° 649-DC, 15 mars 2012, consid. 30).

Immobilier

Baux commerciaux

Terminologie

La loi modifie les articles L. 145-8, L. 145-9, L. 145-10, L. 145-12 et L. 145-34 du code de commerce, de manière à substituer la notion de « tacite prolongation » à celle de « tacite reconduction », inappropriée (sur la question, V. not. J.-P. Blatter, *Droit des baux commerciaux*, Le Moniteur, 4^e éd., 2006 ; annonçant ce changement de terminologie, V. ce même auteur, AJDI 2011. 581).

Conaé

L'article L. 145-9 du même code est encore amendé afin de préciser, d'une part, que les baux commerciaux ne cessent que par l'effet d'un congé donné six mois à l'avance ou d'une demande de renouvellement et, d'autre part, qu'un congé intervenant pendant la tacite prolongation, doit être donné « au moins six mois à l'avance et pour le dernier jour du trimestre civil » (réservant cette dernière échéance aux seuls baux arrivés à leur terme, V. déjà TGI Paris, 18^e ch., 1^{re} sect., 28 janv. 2010, Dalloz actualité, 15 févr. 2010, obs. Y. Rouquet; AJDI 2010. 133, obs. J.-P. Blatter; 2^e sect., 17 juin 2010, AJDI 2010. 636, obs. J.-P. Blatter; 8 déc. 2010, AJDI 2011. 47, obs. Blatter).

Droit de préemption commerciale

Le texte nouveau modifie les dispositions législatives relatives au droit de préemption des communes sur les fonds artisanaux, les fonds de commerce et les baux commerciaux et les terrains faisant l'objet de projets d'aménagement commercial (C. urb., art. L. 214-1 s.; C. com., art. L. 145-2).

Opérations concernées

Concernant les opérations sur lesquelles peut porter la préemption, les articles L. 214-1 et L. 214-2 du code de l'urbanisme sont modifiés de manière à envisager les « aliénations à titre onéreux » en lieu et place des opérations de « cession ».

Délai de rétrocession

Le délai dans lequel doit intervenir la rétrocession par la commune passe d'un an à deux ans (annonçant cette évolution de la législation, V. not. Rép. min. n° 44773, JOAN Q, 9 juin 2009, p. 5592; AJDI 2009. 569, obs. Y. Rouquet; Rép. min. n° 82275, JOAN Q, 14 sept. 2010, p. 9975; AJDI 2010. 772).

Régime applicable avant la rétrocession

Jusqu'à la rétrocession, la commune a désormais la possibilité de mettre le fonds de commerce en location-gérance dans les conditions prévues aux articles L. 144-1 à l. 144-13 du code de commerce (V. déjà Rép. min. n° 44773 et n° 82275, préc.).

Animaux et locations saisonnières

La loi nouvelle modifie l'article 10 de la loi n° 70-598 du 9 juillet 1970, permettant aux exploitants de meublés de tourisme, et à eux seuls, d'interdire dans leurs contrats de location saisonnière, la détention d'un animal familier dans un local d'habitation.

Souscription d'un emprunt bancaire au nom du syndicat des copropriétaires

En insérant les articles 26-4 à 26-8 dans la loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 et en amendant l'article 33 du même texte, le législateur sécurise et espère ainsi faciliter la souscription d'un emprunt bancaire au nom du syndicat des copropriétaires pour le financement soit de travaux régulièrement votés concernant les parties communes ou d'intérêt collectif sur parties privatives, soit des actes d'acquisition conformes à l'objet du syndicat et régulièrement votés. Précisons que les nouvelles dispositions ne seront applicables qu'au terme d'un délai de deux mois suivant la publication par voie règlementaire des indispensables mesures d'application.

Majorité requise

L'article 26-4 pose le principe d'un vote unanime, mais envisage deux dérogations.

• Il est en effet possible de voter la souscription de l'emprunt à la même majorité que celle nécessaire au vote des travaux lorsque cet emprunt a pour unique objectif le préfinancement de subventions publiques accordées au syndicat pour la réalisation des travaux votés.

• Par ailleurs, l'assemblée générale peut voter la souscription de l'emprunt au nom du syndicat au bénéfice des seuls copropriétaires décidant d'y participer à la même majorité que celle nécessaire au vote, soit des travaux, soit des actes d'acquisition (le même texte précise que les copropriétaires qui décident de participer à cet emprunt doivent, à peine de forclusion notifier leur décision dans les deux mois de la notification du procès-verbal).

Contrat de prêt

Quant au contrat de prêt, dont les conditions générales et particulières ont dû être débattues en assemblée générale, il ne peut être signé par le syndic avant l'expiration du délai de recours contre l'assemblée (L. 65, art. 26-5).

Remboursement

Le texte (L. 65, art. 26-5) précise que seuls les copropriétaires bénéficiant de l'emprunt doivent contribuer à son remboursement au syndicat et au paiement à ce dernier des intérêts, frais et honoraires y afférents selon les grilles de répartition (générale et spécifique) qui auront été établies.

Défaillance d'un copropriétaire

En cas de défaillance d'un copropriétaire, le syndicat est garanti en totalité, sans franchise et sans délai de carence, par un cautionnement solidaire, lequel doit nécessairement résulter d'un engagement écrit fourni par une entreprise d'assurance spécialement agréée, par un établissement de crédit ou une institution mentionnée à l'article L. 518-1 du code monétaire et financier. Et les sommes correspondant au remboursement de l'emprunt et de ses accessoires sont garanties par le privilège immobilier prévu à l'article 2374, 1° bis, du code civil, la caution étant subrogée de plein droit dans l'exercice du privilège du syndicat (L. 65, art. 26-7).

Vente d'un lot en cours de remboursement

En cas de mutation en cours de remboursement, les sommes restant dues deviennent immédiatement exigibles. La transmission de cette dette au nouveau propriétaire pourra toutefois être envisagée, avec son accord, ainsi que ceux de la caution et du prêteur (L. 65, art. 26-8).

Décision d'étalement du paiement des charges de copropriété afférentes à des travaux d'amélioration

L'article 33 de la loi de 1965, qui prévoit que la part du coût des travaux, des charges financières y afférentes, et des indemnités incombant aux copropriétaires qui n'ont pas donné leur accord à la décision prise peut n'être payée que par annuités égales au dixième de cette part, est enrichi d'une précision importante.

En effet, le texte nouveau impose aux copropriétaires souhaitant bénéficier de cette faculté, à peine de forclusion, de notifier leur décision au syndic dans le délai de deux mois suivant la notification du procès-verbal d'assemblée générale.

Cette disposition entrera en vigueur à l'expiration d'un délai de deux mois suivant la publication du décret en Conseil d'État fixant les modalités d'application des articles 26-4 à 26-8 précités.

Vente de logements sociaux

Le régime de la vente de logements sociaux est modifié.

Vente de logements-foyers

Concernant les logements-foyers, la condition de durée de détention minimale de dix années avant toute vente (CCH, art. L. 443-15-6) est supprimée lorsque le logement est acquis par un autre organisme HLM, une société d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux ou avec un organisme sans but lucratif agréé au sens de l'article L. 365-2 du code de la construction et de l'habitation. Ces logements resteront soumis à des règles d'attribution sous conditions de ressources et à des règles de fixation de redevance par l'autorité administrative pendant au moins dix ans.

Vente à une personne morale

Lorsqu'il est question de vente un logement social à une personne morale, la non-transmission par l'organisme propriétaire au préfet de la décision d'aliéner est sanctionnée par la nullité de la transaction.

Vente à une personne physique

La personne physique qui se sera portée acquéreur d'un logement social vacant ne pourra renouveler l'opération, le contrat de vente étant alors entaché de nullité (CCH, art. L. 443-11).

Priorité aux gardiens

Au même titre que les locataires, les gardiens d'immeuble deviennent prioritaires, dans l'acquisition des logements sociaux mis en vente (CCH, art. L. 443-11).

Social

Modulation du temps de travail

En premier lieu, le nouvel article L. 3122-6 du code du travail, mesure la plus controversée de la proposition de loi Warssman II, autorise la modulation du nombre d'heures travaillées sur courte période sans requalification du contrat de travail. Selon l'article L. 3122-6 du code du travail, créé par la proposition de loi, « la mise en place d'une répartition des horaires sur une période supérieure à la semaine et, au plus, égale à l'année ne constitue pas une modification du contrat de travail », s'il ne s'agit pas d'un contrat de travail à temps partiel. Serait ainsi autorisée l'augmentation du nombre d'heures de travail sur une courte période sans que cette augmentation constitue une modification du contrat de travail. Ce qui va, selon les syndicats, à l'encontre des droits fondamentaux du salarié et provoque une rupture avec une application constante de la jurisprudence selon laquelle l'employeur ne décide pas unilatéralement ce qui peut avoir des conséquences sur la vie familiale du salarié.

Télétravail

Le texte insère dans le code du travail une définition du télétravail reprenant celle posée par l'accord national interprofessionnel de 2005. Le télétravail est défini comme un travail qui « aurait également pu être exécuté dans les locaux de l'employeur » mais qui est « effectué par un salarié hors de ces locaux de façon régulière et volontaire en utilisant les technologies de l'information et de la communication dans le cade d'un contrat de travail ». L'article L. 000 prévoit également « qu'en cas de circonstances exceptionnelles, notamment de menace d'épidémie, la mise en œuvre du télétravail est considérée comme un aménagement du poste de travail rendu nécessaire pour permettre la continuité de l'activité de l'entreprise et garantir la protection des salariés ». Le régime juridique du télétravail est précisé. Ainsi, le contrat de travail ou son avenant doit prévoir les conditions de passage en télétravail et les conditions de retour à une exécution du contrat sans télétravail, il doit en préciser les modalités de contrôle du temps de travail, sauf si un accord collectif le prévoit déjà, l'employeur est tenu de prendre

à sa charge tous les coûts découlant directement du télétravail, enfin des plages horaires de joignabilité doivent être fixées. Le principal mérite de la loi Warsmann est de poser les principes essentiels des droits et devoirs des employeurs et des télétravailleurs, tout en laissant toute la place à la négociation collective pour le détail des modalités d'organisation du travail, qui sont consignées dans un avenant au contrat de travail du télétravailleur. L'objectif étant le respect de la vie privée dans cette modalité particulière d'exécution du contrat de travail.

Harmonisation des seuils d'effectifs

Le texte harmonise la formulation de l'ensemble des seuils en droit du travail et plus précisément la définition des seuils d'effectifs d'employés pris en compte pour la majoration de la réduction dite « Fillon » et de la réduction forfaitaire des cotisations patronales dues au titre des heures supplémentaires. N'est retenue que la formulation « au moins x salariés » plutôt que « x salariés et plus » dans différents codes (participation au financement de la formation professionnelle continue pour le code et du travail et taxe spéciale de 8 % sur les contributions patronales de prévoyance, la réduction Fillon ou encore la déduction forfaitaire des cotisations patronales au titre des heures supplémentaires pour le code de la sécurité sociale). Ces mesures ont été très critiquées par la commission des affaires sociales au motif qu'elles ont « des incidences financières de l'ordre de 20 millions d'euros » de perte de recettes pour les régimes de sécurité sociale et dans la mesure où il est difficile d'en mesurer l'impact sur les droits des salariés ne relève ni de la simplification du droit ni de l'allègement des démarches administratives mais supprime bel et bien un certain nombre de droits acquis.

Simplification du bulletin de paie

L'article 51 du texte a pour objet de permettre une réduction du nombre de lignes figurant sur les bulletins de paie. Il s'agit d'abord de conduire les organismes et administrations recueillant des données relatives à la situation et à la rémunération des salariés à déterminer de manière concertée une définition commune des données identiques et à retenir dans leur réglementation ou leurs accords des notions identiques, le but étant de réduire, dès le 1^{er} janvier 2013, de manière très significative le nombre des mentions relatives aux cotisations et contributions sociales figurant sur le bulletin de paie.

Ouverture automatique des droits à congés payés

L'article 50 a pour objet de mettre le droit national en conformité avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et de la Cour de cassation en consacrant le caractère automatique de l'ouverture du droit à congés payés. Ainsi, le salarié aurait droit à un congé de deux jours et demi ouvrables par mois de travail effectif chez le même employeur, sans avoir, comme actuellement, à justifier avoir travaillé chez le même employeur pendant un temps équivalent à un minimum de dix jours de travail effectif.

Obligation de certification des comptes des organisations syndicales

L'article 57 clarifie également les obligations de certification des comptes pesant sur les groupements de syndicats professionnels, leurs unions et les associations de salariés ou d'employeurs dont les ressources annuelles sont inférieures à 230 000 €. Actuellement, le code du travail leur permet de ne pas désigner de commissaire aux comptes, mais ils sont, dans les faits, tenus de le faire pour les seuls besoins de l'établissement des comptes au niveau du groupement. Ainsi, il est prévu que le groupement ne serait plus tenu par les dispositions du code de commerce de nommer des commissaires aux comptes lorsqu'il recourt à la méthode de consolidation des comptes, et les entités contrôlées ne seraient plus tenues d'en nommer, au moins si la méthode dite de l'« agrafage » est retenue. La disposition proposée rétablit la cohérence entre la dispense de nomination de commissaires aux comptes prévue par le code du travail et les méthodes d'établissement des comptes des groupements de syndicats professionnels et d'associations de salariés ou d'employeurs.

Négociation sur les salaires

S'il est admis que cette mesure est à la limite de la clarification et de la simplification, elle ne se heurte à aucune critique de par son bon sens. Ainsi, si le salaire minimum conventionnel fait l'objet de révisions à intervalles réguliers, il est constaté que le droit ne fixe aux partenaires sociaux aucun délai pour négocier son ajustement lorsque ce salaire conventionnel est rattrapé par le SMIC, de sorte que, dans de nombreuses branches professionnelles, il reste inférieur pendant de longs mois. Le nouvel article L. 2241-2-1 du code du travail vise donc à rendre obligatoire l'ouverture de négociations par branches dans un délai de trois mois après la modification du SMIC.

Licenciement pour inaptitude d'origine non professionnelle

L'article 47 modifie le régime du préavis en cas d'inaptitude d'origine non professionnelle et permet la rupture effective du contrat de travail dès la notification du licenciement pour inaptitude physique. Le nouvel article L. 1226-4 rend effective la rupture du contrat de travail dès la notification du licenciement pour inaptitude, ainsi le salarié dans l'incapacité d'exécuter son préavis ne se verrait plus opposer un refus de prise en charge par l'assurance chômage; l'indemnité compensatrice de préavis ne serait pas due dans cette hypothèse. Le préavis sera toutefois pris en compte pour le calcul de l'indemnité de licenciement.

Infractions au droit du travail

Sélon le nouvel article L. 8113-7 du code du travail, l'inspecteur ou contrôleur du travail doit communiquer à l'employeur les procès-verbaux constatant une infraction aux règles du droit du travail passible d'une peine d'amende inférieure ou égale à 7 500 €.

Contrat vendanges

L'article 86 retouche enfin le contrat vendanges en réaction à la décision de la Cour de cassation qui a requalifié un contrat vendanges qui ne mentionnait pas de durée précise en contrat à durée indéterminée. Ainsi, l'article L. 718-5 du code rural et forestier précise que le contrat vendanges doit mentionner la durée pour laquelle il est conclu, faute de quoi il est réputé être établi pour une durée qui court jusqu'à la fin des vendanges.

* *