

Commission pour la Libération de la Croissance Française

*Un environnement normatif, juridictionnel et administratif propice à la croissance*

**Créer un environnement normatif, juridictionnel et administratif propice à la croissance**

1. Mieux légiférer (proposition discutée et validée)
2. Mettre en place un système juridictionnel plus en phase avec les exigences de la vie économique (proposition discutée et non encore validée)
- 3 Promouvoir une culture administrative du service au bénéfice de la croissance (proposition discutée et validée)

# Créer un environnement normatif, juridictionnel et administratif propice à la croissance

## 1 Mieux légiférer (propositions discutée et validée)

### 1) Objectif

Améliorer la qualité de la norme, élément-clef de la compétitivité et de l'attractivité économiques de la France, les « coûts publics » engendrés par la complexité administrative et réglementaire ayant été évalués par la Commission européenne à 3% du PIB européen.

### 2) Description

Mesure 1 : Créer un service de légistes placés auprès du Premier ministre et qui ont l'exclusivité de la rédaction des textes de loi, les décrets relevant de la compétence de principe des ministères sur l'exemple britannique afin d'assurer la cohérence d'ensemble des réformes

Mesure 2 : Transposer plus rapidement les directives

Mesure 3 : Rendre obligatoire les évaluations préalables et les études d'impact

Mesure 4 : Mieux analyser les coûts et bénéfices de réglementation en incluant le coût de l'élaboration de l'application, du contrôle de l'application et les charges induites pour l'administration et pour les opérateurs.

### 3) Mise en œuvre

- ✎ Une modification de la Constitution, suivie d'une loi organique, s'avère nécessaire pour conférer une force normative au recours aux évaluations préalables et études d'impact et ainsi contraindre les décideurs à modifier leurs pratiques normatives. Elle est proposée par le comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Cinquième République présidé par Edouard Balladur.
- ✎ Une évolution des comportements constitue le second étage de la stratégie prônée d'amélioration de la qualité de la norme. La transposition des directives doit ainsi être définie comme une priorité politique. De même, donner toute leur portée aux procédures constitutionnelles relatives au travail parlementaire déjà en vigueur, par exemple en mieux respectant la distinction entre la loi et le règlement, est avant tout une question de volonté politique.

### 4) Impact

- Forte diminution de l'instabilité et plus grande prévisibilité des normes législatives et réglementaires pour les opérateurs économiques.
- Facilitation de l'évaluation a posteriori, et ainsi meilleure perception, plus large des effets et de l'impact réel des changements législatifs et réglementaires
- Effet d'affichage positif au plan international dans un contexte marqué par la prolifération des initiatives en Europe en la matière, notamment le dispositif communautaire « mieux légiférer »

## 5) COMMENTAIRES DETAILLES

### ➔ Enjeu et constat

La performance du système juridique est un déterminant fondamental de la compétitivité économique de la France

- Au plan macroéconomique, la qualité, réelle et perçue, du système juridique est un déterminant essentiel des décisions d'investissement, en particulier sous l'angle de la localisation des activités.
- Au plan microéconomique, la simplification des règles et des procédures administratives permet aux dirigeants de consacrer leur temps et leurs ressources au développement de leur entreprise.
- Au plan psychologique, l'amélioration de la qualité de la norme, notamment de sa clarté, de sa prévisibilité et de sa stabilité, contribue à renforcer la sécurité juridique des activités économiques, et crée ainsi un environnement favorable au développement des initiatives des entreprises.

Or, dans ce domaine, la France, dont le système juridique jouit pourtant d'une aura internationale certaine, n'est pas bien placée.

- Plus nombreuses que jamais, les normes sont aussi de plus en plus fréquemment modifiées. Le taux d'instabilité d'un code qui équivaut, selon une mesure établie par le secrétariat général du gouvernement, au nombre total d'interventions sur un code rapporté au nombre d'articles de ce code, a révélé en 2005 qu'en moyenne plus de 10% des articles d'un code changent chaque année en France. Dans les domaines stratégiques du droit social et du droit fiscal, la situation est encore plus préoccupante. Ainsi, le nombre de lois et ordonnances publiées chaque année en matière de droit du travail et de la sécurité sociale a plus que doublé en dix ans (18 en 1997 ; 44 en 2006). Au cours de la même période, l'article du code du travail relatif aux obligations annuelles de négocier a été modifié dix fois. Plus de 150 circulaires sont diffusées chaque année pour interpréter les règles du droit de la sécurité sociale. Or, les difficultés que cette prolifération de textes engendre pour les entreprises sont accrues par les délais, souvent trop longs, de publication des textes d'application des dispositions législatives (décrets et circulaires).
- Malgré ses nombreux défauts, l'indicateur de la société financière internationale, filiale de la Banque Mondiale « Doing business » n'en a pas moins envoyé un signal négatif sur la position de la France s'agissant de l'encadrement juridique des affaires, en plaçant celle-ci en 44<sup>ème</sup> position en 2005. Celle-ci a progressé, mais pour ne figurer qu'en 31<sup>ème</sup> position sur 176 pays enquêtés dans son édition 2008.

### ➔ Mesures proposées

### **Mesure 1 : Créer un service de légistes placés auprès du Premier ministre et qui ont l'exclusivité de la rédaction des textes de loi, les décrets relevant de la compétence de principe des ministères**

La rédaction des lois est aujourd'hui décentralisée : elle se fait au niveau ministériel, étant produit par les bureaux des ministères. Cette organisation encourage la multiplication des lois et les chevauchements juridiques. Elle nuit par ailleurs à toute vision d'ensemble.

Un dispositif similaire à celui du Royaume-Uni pourrait donc être envisagé. Outre-Manche, trois comités placés auprès du Premier Ministre : le premier est chargé de la rédaction ; le second, des études d'impact : le troisième est un organisme comprenant des représentants de la société civile, qui participe à l'ensemble du processus.

### **Mesure 2 : Transposer plus rapidement les directives**

En tant que membre de l'Union européenne, la France est tenue de transposer dans son droit interne les directives européennes. Or, la France est toujours très mal placée en Europe sur ce sujet. Cela l'expose à des amendes et astreintes très lourdes. Il s'agit également d'une source d'insécurité juridique pour les entreprises : une fois la date limite de transposition passée, toute directive peut être invoquée devant le juge national, qui doit alors écarter, le cas échéant, l'application de la loi contraire.

Il est par conséquent crucial que le Premier Ministre pose comme règle générale que toute directive européenne doit être obligatoirement transposée, et dans les plus brefs délais, sans exception.

### **Mesure 3 : Rendre obligatoire les évaluations préalables et les études d'impact des projets de loi et de règlement**

#### **➤ Situation actuelle et enjeux**

L'évaluation des réformes en France n'est pas conduite de manière systématique et reste à la discrétion des ministères concernés. A contrario, certains pays comme le Canada ont mis en place des processus structurés d'évaluation. Le programme « Relève » initié par Jean Chrétien en 1994 a en effet introduit pour chaque réforme les principes suivants:

- Présentation des caractéristiques du projet et des motifs de la réforme
- Analyse comparée de l'impact selon différents scénarii
- Définition des mesures destinées à minimiser les effets négatifs et à maximiser les effets positifs
- Proposition de programme de suivi de la performance pour atteindre les objectifs fixés par le gouvernement

La crédibilité et l'objectivité de l'évaluation sont des éléments clés pour en faire un outil efficace d'aide à la décision politique et au débat à l'Assemblée Nationale. Pour atteindre ce double objectif, il est primordial de rendre les critères de l'évaluation transparents et d'impliquer l'ensemble des parties prenantes dans l'évaluation (décideurs politiques, experts pertinents, représentants des citoyens). L'évaluation devra en outre analyser chaque option proposée. L'ensemble des résultats sera rendu public. Transparence des critères et publicité des résultats concourent à l'indépendance de l'évaluation.

Les critères d'évaluation doivent distinguer deux dimensions :

- L'impact global de la réforme, c'est à dire ses bénéfices au niveau de l'Etat et des assujettis et ses coûts aux mêmes niveaux
- Les coûts d'élaboration et de mise en œuvre : équipes mobilisées pour préparer la réforme, coût de mise en œuvre et de contrôle.

L'analyse bénéfices/coûts pourrait être complétée par une étude de l'impact en termes de complexité administrative. Une initiative visant à réduire le coût administratif pour les entreprises est d'ailleurs en cours.

**Le périmètre de l'évaluation** doit être défini avec soin. Une évaluation ex-ante systématique des réformes pourrait ralentir le rythme de celles-ci. De plus, l'évaluation est un processus complexe et mobilisateur de ressources. Il convient donc d'introduire une notion de proportionnalité et de pragmatisme selon les critères suivants :

- Priorité pour l'agenda politique du gouvernement
- Objectif clair et mesurable
- Impact à court terme
- Disponibilité des ressources pour mener l'évaluation

L'évaluation devrait être **disponible dès la fin du mois de juin** afin d'être utilisée lors du débat sur le budget à l'Assemblée.

L'évaluation pourrait se voir conférer un **caractère obligatoire** : toute décision de politique publique devrait inclure une étape d'évaluation ex-ante institutionnalisée et irrévocable. Ce principe pourrait être constitutionnalisé. Ainsi, 60 députés ou sénateurs pourraient rendre un projet de loi irrecevable si aucune évaluation n'a été menée en saisissant le Conseil Constitutionnel préalablement à la discussion parlementaire. Toutefois, un risque existe de voir cette clause utilisée comme instrument politique de blocage des réformes.

L'évaluation des réformes est un outil d'aide à la décision pour le gouvernement. Elle ne doit **pas contraindre la décision politique** : celle-ci devrait être dissociée des résultats de l'évaluation. Si le décideur politique passe outre, il devra justifier son choix et assumer le coût politique d'une décision divergente.

**L'évaluation pourra être menée par les services du ministère compétent.** Le respect des principes d'évaluation sera contrôlé par une entité indépendante. L'atelier a proposé que ce rôle pourrait échoir au **Secrétariat Général du Gouvernement**. Il pourrait également reprendre le modèle de gouvernance mise en place pour la LOLF. En effet, la procédure d'évaluation ex-post des missions de la LOLF est contrôlée par un Comité Interministériel d'Audit des Programmes (CIAP), composé de fonctionnaires issus des corps d'inspection des différents ministères. La nouvelle instance, un CIAP bis, pourrait examiner périodiquement l'efficacité et la pertinence de la procédure d'évaluation. La question de l'implication d'experts externes peut également être posée, si l'évaluation requiert des compétences spécifiques dont ne dispose pas l'Etat ou si celui-ci manque de ressources.

Dans un premier temps, des projets pilotes pourraient être mis en place afin de tester la validité des principes et de la gouvernance de l'évaluation.

#### ➤ Propositions

Instaurer une évaluation préalable des projets de réforme importants pour ne les mettre en œuvre que s'ils sont bénéfiques à l'Etat et à l'utilisateur.

- Mettre en place un dispositif d'évaluation systématique de ces réformes sur le modèle du dispositif du Ministère de l'Équipement, incluant les parties concernées par la réforme
- Inscrire comme principe la dissociation de la décision politique et des résultats de l'évaluation
- Créer un comité de contrôle de la procédure, sur le modèle du CIAP
- Mettre en place un indicateur de simplicité administrative des réformes

**Mesure 4 : Mieux analyser les coûts et bénéfices de réglementation en incluant le coût de l'élaboration de l'application, du contrôle de l'application et les charges induites pour l'administration et pour les opérateurs en approfondissant le programme de mesure et de réduction de la charge administrative.**

Dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, un « programme d'action pour la réduction des charges administratives dans l'Union européenne » a été lancé, visant à réduire les charges administratives de 25% d'ici 2012, sur la législation communautaire et sur les mesures réglementaires nationales. Les Etats membres doivent identifier les mesures nationales de transposition et d'application associés à ces règlements et directives communautaires, dans les domaines prioritaires où les charges sont les plus élevées et/ou sont perçues comme telles.

L'initiative « mesure et réduction de la charge administrative » constitue une déclinaison nationale de ce programme. Elle s'appuie sur la notion d'obligation d'information, définie comme tout devoir par lequel l'entreprise est tenue légalement de procurer ou de préparer une information, puis de la mettre à la disposition, ou bien d'une autorité publique, ou bien d'une tierce partie. La démarche qui en découle est structurée en trois temps : conception d'une liste des obligations d'information créant des charges pesant sur les entreprises ; mesure du coût de ces obligations, selon une démarche multidimensionnelle (coûts supportés par l'entreprise, coûts de traitement pour l'administration, coût des délais d'attente pour les entreprises) ; simplification des procédures, réduction de leur coût, voire suppression desdites procédures.

L'enjeu est lourd : un chantier concernant 216 obligations a été estimé à un coût total annuel de 2,1 milliards d'euros (dont 85% pesant sur les entreprises), 60 obligations représentant 94% de la charge totale. Or, plus de 8000 obligations pèseraient au total sur les entreprises. Des gisements considérables de productivité seraient ainsi nichés au cœur de la réglementation pesant sur les entreprises.

La mesure doit être poursuivie, approfondie et systématisées de deux manières : par la fixation d'un objectif chiffré plus ambitieux, centré sur les obligations d'information les plus dommageables et dont la portée est la plus large ; par l'intégration de cette démarche aux nouvelles études d'impact obligatoires, pour pérenniser cette démarche a priori, dans la conception même de la législation, c'est-à-dire dans les flux de nouveaux textes.

## 2. Mettre en place un système juridictionnel plus en phase avec les exigences de la vie économique

### 1) Objectif

Disposer d'une justice adaptée à la vie économique, mariant plus intensément et plus harmonieusement la maîtrise des enjeux et contraintes de la vie des entreprises et la technicité juridique.

### 2) Description

Actuellement, deux univers juridictionnels coexistent en matière de droit des sociétés :

D'un côté, les tribunaux de commerce, exclusivement composés de professionnels des secteurs économiques concernés, rendent la justice de première instance de droit des sociétés.

D'un autre côté, les tribunaux judiciaires, exclusivement composés de magistrats professionnels, assurent le contrôle en appel des jugements des tribunaux de commerce.

Les réformes proposées visent à faire coexister au sein des mêmes juridictions les cultures juridiques et économiques, à décloisonner les professions afin de cumuler les avantages des deux systèmes, ainsi qu'à intégrer dans les raisonnements des magistrats les implications économiques de leurs décisions.

### 3) Mise en œuvre

La mise en œuvre des réformes proposées rendent nécessaires :

- Des modifications du cadre juridique. A titre d'illustration, une loi organique est (probablement) nécessaire pour modifier la composition des tribunaux de commerce. Pour la transformation du recrutement des magistrats professionnels, il conviendrait de saisir l'opportunité des réformes organiques en cours, visant à ouvrir encore davantage les recrutements.
- Un effort budgétaire modéré. Toujours ce qui concerne les tribunaux de commerce, des estimations réalisées en 1998, sur la base de la réforme proposée (échevinage généralisé rendant nécessaire le recrutement de magistrats professionnels) aboutissaient à un coût de 26 millions d'euros.
- Une évolution des pratiques juridictionnelles. Les juges doivent accepter d'être consultés plus en amont, et non plus seulement d'intervenir en aval. Ils doivent enrichir économiquement les débats qui se déroulent devant eux.

### 4) Impact

Comme pour l'ensemble du système juridique, les effets bénéfiques d'une réforme du système juridictionnelle sont difficilement quantifiables. Deux effets positifs sont néanmoins attendus pour la croissance :

- Un effet sur la qualité des décisions rendues, qui pourraient être plus sensibles à leur impact sur les entreprises, tout en étant plus incontestables du point de vue de leur impartialité. Or, il n'est plus besoin de démontrer l'importance de la qualité des institutions, surtout juridictionnelles de par le grand nombre de décisions fondamentales, prises chaque année, dans la vie des entreprises, dans les déterminants de la croissance de long terme.
- Un effet d'affichage positif en termes de modernisation juridique, vis-à-vis des professionnels et vis-à-vis des investisseurs étrangers, la France étant l'un des derniers pays au monde à disposer d'une justice commerciale consulaire en première instance, tout en présentant le profil d'une magistrature professionnelle relativement uniforme, généralement éloignée du monde économique.

### 3) COMMENTAIRES DETAILLES

#### *Mesure 1 : Réformer les tribunaux de commerce en échevinant leur composition*

Déjà proposée à plusieurs reprises, jamais mise en œuvre, la réforme des tribunaux de commerce n'en demeure pas une nécessité pour l'amélioration de la compétitivité économique du système juridique français.

En effet, le contexte qui légitimait les principes fondateurs de la justice consulaire a profondément changé. La compétence de la justice commerciale s'est progressivement élargie, jusqu'à englober les litiges entre les entreprises en toutes matières, les conflits relatifs aux actes de commerce entre toutes les personnes, ceux opposant des particuliers à des commerçants ou à des sociétés commerciales dans l'exercice de leur commerce, et enfin les contestations entre les associés d'une société commerciale. Parallèlement, la matière à juger est devenue de plus en plus technique. Dans ce contexte, le concept fondateur des juridictions consulaires, à savoir « une justice des marchands rendus par des marchands », a perdu une grande partie de son sens.

Dans le même temps, les juges consulaires sont aujourd'hui moins bien armés pour assumer les responsabilités qui leur sont confiées. Alors que la technicité de la matière n'a jamais été aussi forte, l'accès à la judicature consulaire n'est assortie d'aucune exigence en termes de compétence juridique, tandis que les juges consulaires n'ont pas la disponibilité nécessaire pour assurer pleinement leurs fonctions. De forts risques déontologiques inhérents au système d'élection et à la proximité des juges consulaires, ont également été mis en évidence.

Enfin, la place des juges non professionnels est réduite dans le reste de l'Europe. Aucun pays d'Europe ne connaît de juridiction commerciale exclusivement composée de magistrats professionnels comme les tribunaux de commerce français. Le signal spécifique ainsi envoyé aux investisseurs étrangers n'est pas nécessairement rassurant.

La réforme en cours de la carte judiciaire, qui concerne aussi les tribunaux de commerce, crée un contexte favorable à la mise en œuvre de cette réforme. Elle devrait permettre un rapprochement avec les tribunaux de grande instance. En supprimant les tribunaux dont le seuil d'activité se situe en-dessous du seuil critique, elle devrait renforcer la spécialisation

des magistrats dans des unités juridictionnelles plus vastes, et ainsi répondre à la technicité croissante des dossiers. Le principe d'impartialité devrait être plus aisément respecté en établissant une distance entre juges et justiciables.

Les avantages liés aux spécificités de la justice consulaire ne conduisent pas la commission à proposer leur suppression pure et simple. Les apports de la justice consulaire sont en effet multiples : capacité des juges à donner au cours de la justice la rapidité nécessaire à la bonne marche des affaires, à apporter une solution sûre grâce à une connaissance précise des usages commerciaux, et ce pour un coût financier limité pour l'Etat alors même qu'une professionnalisation totale se traduirait par un recrutement important de magistrats.

C'est pourquoi il est proposé d'écheviner la justice commerciale, afin de combiner les avantages des deux systèmes. L'échevinage serait généralisé à l'ensemble des procédures. Il concernerait les tribunaux de commerce de première instance, mais serait également étendu aux cours d'appel, le jugement des affaires économiques ne pouvant que gagner en qualité avec des juges élus ayant une formation et une expérience économique aux côtés des magistrats professionnels. La présidence du tribunal et des formations de jugement reviendrait aux magistrats professionnels, tandis que les fonctions de juge-commissaire et de prévention seraient dévolues aux juges consulaires.

### ***Mesure 2 : Diversifier le recrutement des magistrats professionnels afin de renforcer la place des compétences économiques dans les juridictions***

Suivant la même démarche de développement de la mixité au sein de la justice, garante d'une justice plus ouverte et plus adaptée au monde qu'elle juge, il est également proposé de prendre davantage en compte dans le recrutement et la formation des magistrats la dimension économique de leur activité.

La diversité des profils est déjà permise par les voies de recrutement. Au côté du premier concours d'entrée à l'école nationale de la magistrature, destiné aux étudiants, il existe trois voies permettant à des candidats plus expérimentés de devenir auditeur de justice et de suivre la formation initiale à l'ENM dans les mêmes conditions que les reçus au premier concours : le recrutement sur titre destiné à des personnes âgées de 27 ans à 40 ans, soit titulaires d'une maîtrise en droit et justifiant de quatre années d'activité dans le domaine juridique, social ou économique, soit docteurs en droit ou enseignants ou chercheurs en droit sous certaines conditions ; le concours interne ouvert à des fonctionnaires âgés de moins de 46 ans et justifiant de quatre années de service public ; le troisième concours ouvert à des candidats de moins de 40 ans, justifiant de plus de huit ans d'activité dans le secteur privé ou titre d'un mandat électif.

Outre l'exercice temporaire des fonctions judiciaires, plusieurs modes de sélection rendent possibles l'exercice immédiat des fonctions juridictionnelles, sous réserve d'une brève période de formation (six mois, doit cinq de stage) : l'intégration directe dans le corps judiciaire concerne des personnes de plus de 35 ans, titulaires d'une maîtrise d'un droit et justifiant d'une expérience professionnelle de sept ans (pour l'accès à un emploi du second grade) ou dix-sept ans (pour l'accès à un emploi du premier grade) dans fonctions d'encadrement dans le secteur privé ou la fonction publique ou en qualité de greffier en chef ; le quatrième concours s'adresse à des candidats d'une certaine maturité professionnelle justifiant de 10 ans d'expérience dans le domaine juridique, administratif, économique ou social les qualifiant particulièrement pour l'exercice des fonctions judiciaires.

Mais la diversité reste en pratique très limitée, et en tout état de cause très éloignée de ce qui serait souhaitable pour changer en profondeur la perception du monde de l'entreprise, même si des initiatives ont récemment contribué à accroître l'ouverture de la magistrature à d'autres profils : le concours étudiant demeure la voie principale d'entrée dans le corps judiciaire, près de 72% des magistrats en étant issus. Les voies d'entrée parallèles (intégration directe et concours complémentaires) ne représentent que 19% des nominations prononcées depuis 2000. Les recrutements sur titres, les deuxième et troisième concours comptent pour une part marginale des promotions d'auditeurs de justice (un peu moins de 21% depuis 2002). Le législateur s'est récemment saisi de la question, augmentant par exemple les quotas de postes applicables aux recrutements sur titres.

Combinée avec l'existence des tribunaux de commerce composés exclusivement de juges consulaires, cette situation aboutit à une situation insatisfaisante : la plupart des magistrats des cours d'appel et de la Cour de cassation n'ont aucune expérience de l'entreprise, les magistrats des cours d'appel statuant en matière commerciale découvrant ou redécouvrant la matière seulement en appel.

Les solutions préconisées rejoignent dans leur inspiration les solutions préconisées pour les tribunaux de commerce, en instaurant une plus mixité humaine et intellectuelle entre le monde judiciaire et le monde de l'entreprise :

1/ **Développer les stages en entreprises au cours de la formation des juges**, afin que ceux-ci se familiarisent avec un monde qu'ils ne connaissent pas, et sur lequel ils ont pourtant un grand impact. L'école nationale de la magistrature dispense d'ores et déjà une formation juridique de haut niveau, visant à transformer des théoriciens du droit en praticiens du droit. Elle pourrait s'ouvrir davantage à l'entreprise en rendant obligatoires les stages dans les directions des affaires juridiques des entreprises qui en disposent.

2/ **Envisager la création d'une filière économique au sein de la magistrature**, en faisant débiter certains juges tout juste sortis de l'école nationale de la magistrature dans des tribunaux de commerce. Actuellement, les jeunes juges ne commencent jamais par de telles fonctions commerciales, et ne les découvrent qu'au stade de l'appel. Une imprégnation dès le début de la carrière, en côtoyant des professionnels, permettrait de les sensibiliser en profondeur aux exigences de la vie économique, en particulier au « facteur temps », si important dans le cours de la vie d'une entreprise.

3/ **Recruter davantage de juges au tour extérieur**, dans des proportions suffisamment significatives pour cela ait du sens (par exemple un juge sur trois au sein des formations). Plusieurs pistes sont envisageables : l'intégration de juges consulaires, après une durée minimale d'exercice de ces fonctions, au sein de la magistrature ; l'accroissement du nombre des conseillers en cour d'appel et à la Cour de cassation en service extraordinaire ; l'augmentation du nombre de places et de l'information relative aux voies parallèles d'accès à la magistrature. Pour ce faire, il conviendrait de rendre plus attractif le statut des candidats expérimentés. Ainsi, l'institution d'une indemnité spécifique suffisamment attractive au profit des magistrats et auditeurs de justice qui justifient avoir exercé une activité professionnelle pendant au moins quatre années avant leur entrée dans le corps judiciaire, pourrait être envisagée.

*Mesure 3 : Favoriser la mise en place d'une procédure juridictionnelle plus sécurisante, prenant davantage en compte l'impact économique dans les décisions rendues*

Les décisions des juridictions en matière économique doivent davantage intégrer la dimension économique. Il s'agit d'une nécessité pour la compétitivité du système juridique français. A ce titre, les évolutions proposées s'agissant de la structure et de la composition des juridictions commerciales devraient avoir un effet positif. Il est proposé de les compléter par des réformes touchant au positionnement et à la pratique des juridictions statuant en matière économique et commerciale.

1/ La création d'un **rescrit juridictionnel** pourrait être envisagée. Le rescrit est une réponse formelle de l'administration ou du juge à une question de droit : il sert à informer de ce qui est légal aux yeux de l'Etat, en engageant la parole de celui-ci. Il serait souhaitable que la pratique des avis préalables s'installe dans la juridiction judiciaire, dont relève le droit des affaires. La validation en amont par un juge des opérations décidées par les entreprises leur assureraient une protection juridique effective, hors de tout contentieux, tout en garantissant plus efficacement le respect des règles.

2/ Le recours à « l'**amicus curiae** » ou « **ami de la cour** » pourrait être plus fréquent. « L'ami de la cour » désigne la qualité de consultant extraordinaire et d'informateur bénévole en laquelle la juridiction saisie invite une personnalité à venir à l'audience afin de fournir, en présence de tous les intéressés toutes les observations propres à éclairer le juge. Il est particulièrement utile dans des matières techniques dans lesquelles la juridiction n'a pas nécessairement en interne l'ensemble des conséquences nécessaires. Son usage est même nécessaire dès lors que les conséquences des décisions juridictionnelles ont parfois une portée et un impact équivalents à celui des lois elles-mêmes. De fait, la chambre sociale et la chambre commerciale de la Cour de cassation rendent chacune au moins un arrêt par an dont les conséquences sont importantes pour le fonctionnement de l'ensemble des entreprises.

Le juge judiciaire a lui-même introduit connaît l'institution de « l'ami de la cour » en droit français. La Cour de cassation a ainsi consacré « l'**amicus curiae** » en 1991 par un arrêt d'assemblée plénière en mettant en œuvre de mécanisme sur la question des maternités de substitution, le président du comité national consultatif d'éthique ayant été auditionné, sans être cité par une des parties en litige. L'utilisation de « l'ami de la cour », s'il tend à se développer, doit être beaucoup plus fréquent lorsque le juge commercial ou social statue, et devrait s'enrichir des conséquences concrètes de ses propres décisions, en envisageant l'intégration de l'impact économique de la décision envisagée.

### 3. Promouvoir une culture administrative de service au bénéfice de la croissance

#### 1) Objectif

Adapter les administrations et les réglementations aux besoins des entreprises, mettre l'accent sur leur rôle d'appui et de conseil aux entreprises.

#### 2) Description

La culture administrative française est encore excessivement marquée par une culture de la défiance envers les entreprises. Les mesures proposées visent à la rapprocher des entreprises, en la positionnant d'abord sur des fonctions d'appui et de conseil, concrétisées juridiquement par la pratique du rescrit qui consiste à rendre opposable à l'administration ses propres prises de position.

**Mesure 1** : Réorganiser l'administration pour la rendre à la fois plus lisible et plus sécurisante pour les entreprises, notamment les PME

**Mesure 2** : Poursuivre encore le mouvement de simplifications administratives dirigées vers les entreprises, en faisant aboutir rapidement plusieurs chantiers emblématiques

**Mesure 3** : Accroître encore l'usage du rescrit

L'impact attendu de ces mesures consiste à créer un environnement administratif et réglementaire plus propice à la prise de risque économique, dans lequel les administrations ne seraient plus perçues comme des obstacles par les entrepreneurs, mais comme des partenaires.

#### 3) COMMENTAIRES DÉTAILLÉS

*Mesure 1 : Réorganiser l'administration pour la rendre à la fois plus lisible et plus sécurisante pour les entreprises, notamment les PME*

Des progrès indéniables ont été réalisés ces dernières années. L'exemple de l'administration fiscale est couramment cité pour démontrer la capacité de l'administration à faire évoluer son organisation. Par exemple, l'interlocuteur fiscal unique a été ouvert en 2006 aux PME, un seul service regroupant des missions confiées autrefois à cinq interlocuteurs différents (centre des impôts, recette des impôts, trésorerie ou perception, centre départemental d'assiette, direction des services fiscaux)

Par ailleurs, il convient de souligner que l'application rigoureuse et uniforme des diverses réglementations, notamment sociales et fiscales, en plus d'être une nécessité au regard de l'importance des enjeux publics en cause, constitue

également une forme de garantie du caractère équitable de la concurrence entre entreprises et joue un rôle positif pour le potentiel de croissance d'une économie.

Il n'en demeure pas moins nécessaire de poursuivre et d'approfondir l'adaptation de l'administration aux entreprises-usagers, celles-ci se plaignant encore trop souvent de la complexité de l'organisation administrative, de la redondance des structures et des formalités, et plus généralement d'une culture de la défiance institutionnalisée entre elles et les agents chargés de les contrôler. Trois orientations sont proposées dans ce contexte :

1/ Il convient d'avancer vers **la constitution d'un guichet unique pour les formalités pour les PME**. Le portail net-entreprises.fr constitue une avancée reconnue et très positive pour les déclarations. La situation n'est cependant pas encore satisfaisante.

Les centres de formalités des entreprises ont été créés pour transmettre les informations relatives aux entreprises lors de la création, modification de la situation ou cessation de l'activité. Pourtant, l'efficacité du dispositif n'est pas satisfaisante, les chefs d'entreprises étant régulièrement réinterrogés pour des informations déjà fournies au CFE. Il est donc proposé de faire des CFE les interlocuteurs uniques des administrations, celles-ci devant d'abord solliciter les informations auprès du CFE avant de contacter les entreprises. Afin d'élargir l'impact de cette mesure, il conviendrait de permettre à un plus grand nombre d'administrations de bénéficier de l'activité des CFE.

2/ Il s'agit ensuite d'envisager **le développement de la fonction de conseil et d'assistance au sein des administrations, en la distinguant clairement de la fonction de contrôle**.

Les entreprises, notamment les TPE et les PME, ne maîtrisent pas suffisamment les dispositions existantes, que celles-ci se traduisent par des obligations ou par des opportunités. Il conviendrait donc créer pour les PME un « small business service » sur le modèle britannique. Des initiatives ont d'ores et déjà été prises par certaines URSSAF parties à la rencontre des entreprises pour les conseiller ou accompagner les créateurs. De telles procédures pourraient être étendues à d'autres administrations.

Un « small business service » à la française consisterait en un redéploiement des agents de contrôle des impôts et de l'URSSAF, et par la mise à disposition des PME d'agents de liaison chargés de les assister et de les conseiller dans toutes leurs démarches avec l'administration. Chaque petite entreprise serait dotée d'un interlocuteur attitré lui rendant visite chaque année pour discuter de ses éventuelles difficultés ou des opportunités à saisir compte tenu des évolutions du droit fiscal, par exemple. Les informations communiquées aux entreprises dans ce cadre seraient opposables à l'administration. Un tel développement de la pratique du rescrit, au-delà de la pratique actuelle, serait très utile pour accompagner les entreprises dans leurs projets.

La nécessité d'établir une relation plus confiante entre l'administration et les entreprises pourrait passer par la séparation de la fonction de conseil des fonctions

de contrôle et de sanction, sans communication directe, et engageant l'administration dans son ensemble.

Il conviendrait de s'interroger sur la faisabilité technique d'une organisation créée sur le modèle britannique, qui devrait néanmoins s'appuyer sur les moyens des administrations déjà en place, et sur son rattachement administratif. L'agence Oséo pourrait ainsi comporter une nouvelle branche consacrée à cette mission d'appui juridique aux PME.

3/ En tout état de cause, l'accroissement de la lisibilité de l'organisation administration pour les entreprises, en priorité pour les PME, doublé d'un fort développement de la fonction de conseil, ne peuvent pallier totalement les effets négatifs d'une culture de la méfiance institutionnalisée entre les chefs d'entreprise et une partie de l'administration chargée de les contrôler, en particulier en matière fiscale et en matière sociale.

Pour passer de la défiance à la confiance entre les entreprises et l'administration, il n'y a pas de solution miracle, susceptible de renverser des perceptions souvent profondément enracinées dans les personnels concernés. La généralisation des stages en entreprise dans la scolarité des agents de contrôle pourrait constituer un premier pas utile, en vue de décroiser les cultures et de rapprocher les perceptions.

***Mesure 2 :Poursuivre encore le mouvement de simplifications administratives dirigées vers les entreprises, en faisant aboutir rapidement plusieurs chantiers emblématiques***

Des axes prioritaires de simplification ont été définis, qu'il conviendrait de prendre en charge rapidement, l'idée étant de créer un changement perceptible par les entrepreneurs de la simplification du cadre administratif de leur action :

1/ **La simplification du bulletin de paie.** Aujourd'hui, la confection du bulletin de paie requiert la présence et le traitement d'un nombre considérable de données et paramètres dans le système d'information. Il convient donc de procéder à un examen d'ensemble des règles applicables. A plus court terme, des mesures pratiques de simplification pourraient être prises. Ainsi, il pourrait être demandé aux organismes concernés à respecter une date unique chaque année pour procéder à une modification d'assiette, de taux ou de plafond.

2/ **La dématérialisation et la transmission électronique des imprimés « cerfa ».** Les PME peuvent accéder par le biais d'Internet à la plupart des imprimés « Cerfa ». Il s'agit d'une avancée importante, d'un gain de temps significatif, qu'il convient de préserver par la mise en ligne automatique de tout nouveau formulaire, tout en poursuivant la simplification des documents. Il conviendrait de poursuivre cette évolution en permettant à la PME de remplir en ligne les imprimés Cerfa et de les transmettre directement via Internet à l'administration compétente. Pour ce faire, il est proposé de généraliser la procédure de signature électronique, mais aussi de mettre en place un dispositif similaire au « coffre fort

numérique » des notaires, qui permet de stocker numériquement les formulaires, tout en garantissant la confidentialité des entreprises.

**3/ La simplification du droit des sociétés.** Il est nécessaire d'opérer une distinction fondamentale entre sociétés cotées et sociétés non cotées, afin d'alléger le formalisme pour les sociétés non cotées. Dans cette optique, il est proposé d'assouplir le processus de décision lors des assemblées d'associés ou réunions des conseils, en permettant par exemple aux statuts le recours aux nouvelles technologies dans la vie des organes sociaux, afin d'alléger le fonctionnement des petites sociétés (SARL, SAS, SA non cotées). De même, la suppression de l'obligation pour les sociétés par actions non cotées de publier après l'assemblée générale ordinaire le nombre des droits de vote devrait être décidée.

### *Mesure 3 : Accroître encore l'usage du rescrit*

**1/ Le rescrit pourrait être généralisé dans la procédure d'examen des autorisations administratives.** Les autorisations administratives sont citées par 58% des entreprises comme représentant un obstacle majeur au développement de leur activité. La diversité et l'allongement des délais de réponse de l'administration ne permettent pas de sécuriser l'environnement réglementaire des PME et peuvent ainsi porter atteinte à leur compétitivité.

La procédure de rescrit, d'abord développée en matière fiscale, permet au contribuable de demander à l'administration de prendre formellement position sur sa situation de fait au regard d'un texte fiscal. La réponse reçue de l'administration, engage celle-ci à ne pas remettre en cause la situation fiscale du contribuable dès lors que ce dernier suit les indications communiquées par l'administration et est de bonne foi.

Cette procédure pourrait être élargie aux demandes d'agrément d'autorisations administratives que sollicitent les PME dans l'exercice de leur activité. Pour les procédures qui n'engagent pas la sécurité du consommateur, le non-respect du délai de réponse par l'administration engendrerait acceptation de la demande de la PME.

**2/ Le développement de la pratique du rescrit fiscal devrait être poursuivi, ainsi que l'extension de la pratique et du champ d'application du rescrit social.**

Même s'il existe désormais une base de décisions de rescrits sur le site Internet de la direction générale des impôts, le rescrit fiscal peut être encore développé. De manière générale, les PME n'utilisent encore que trop peu les procédures existantes. Une plus forte déconcentration des décisions permettrait de rendre la mesure plus accessible aux PME.

Le rescrit social existe depuis 2005, mais son champ d'application reste limité à certaines règles d'exonération de cotisations. Là encore, son existence est encore trop peu connue. L'extension de son champ d'application et de sa pratique

apparaissent importants pour développer son usage et en faire un véritable outil au service de la sécurité juridique des entreprises.