

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de l'Action et des Comptes
publics

Circulaire du 27 décembre 2018 relative à l'expérimentation d'une limitation de la durée cumulée des contrôles effectués par les administrations sur les petites et moyennes entreprises dans les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Hauts-de-France

NOR : CPAM1831428C

Le ministre de l'action et des comptes publics,

à

Mesdames et Messieurs les ministres et secrétaires d'Etat,

Messieurs les préfets des régions Auvergne-Rhône-Alpes et Hauts-de-France,

Résumé : pour permettre une mise en œuvre uniforme de l'expérimentation prévue par la loi du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance par les administrations de contrôle, la présente circulaire explicite son périmètre, les modalités de calcul de la limitation de la durée cumulée des contrôles et les obligations qui incomberont à chaque service de contrôle vis-à-vis des entreprises contrôlées.

Textes applicables :

- Article 32 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance.
- Décret n° 2018-1019 du 21 novembre 2018 relatif à l'expérimentation d'une limitation de la durée cumulée des contrôles effectués par les administrations sur certaines entreprises.

L'article 32 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance prévoit une expérimentation de la limitation de la durée globale des contrôles opérés par les administrations sur les petites et moyennes entreprises (PME) dans les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Hauts-de-France. Les modalités d'application de cette expérimentation ont été précisées par le décret n° 2018-1019 du 21 novembre 2018.

A compter du 1^{er} décembre 2018 et pendant quatre ans, dans ces deux régions, la durée cumulée des contrôles opérés par les administrations ne pourra pas dépasser, pour un même établissement d'une PME, neuf mois (équivalent à 270 jours) sur une période de trois ans. Seuls les contrôles

expressément exclus du dispositif par la loi et le décret ne seront pas comptabilisés dans cette durée cumulée.

La présente circulaire rappelle les contours du dispositif et tend à faciliter la mise en œuvre uniforme de l'expérimentation dans les deux régions concernées.

1. Périmètre de l'expérimentation

1.1 Administrations relevant du périmètre d'expérimentation

L'expérimentation concerne les contrôles effectués par les administrations, au sens de l'article L. 100-3 du code des relations entre le public et l'administration. Il s'agit des administrations de l'Etat, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics administratifs et des organismes et personnes de droit public et de droit privé chargés d'une mission de service public administratif, y compris les organismes de sécurité sociale.

Les autorités de régulation (exemples : AMF, ACPR, CRE) sont exclues du dispositif en ce qui concerne les professionnels soumis à leur contrôle.

1.2 Entreprises relevant du périmètre d'expérimentation

Sont incluses dans le périmètre d'expérimentation les entreprises de moins de deux cent cinquante salariés et dont le chiffre d'affaire annuel n'excède pas 50 millions d'euros.

➤ Notion d'« établissement »

La durée cumulée maximale des contrôles se calcule par « établissement » et non par entreprise.

Pour les entreprises disposant de plusieurs établissements, les contrôles effectués au sein d'un établissement n'ont pas d'incidence sur le calcul de la durée cumulée des contrôles effectués dans un autre établissement de la même entreprise.

Le siège social d'une entreprise est considéré comme un « établissement » au sens des dispositions en cause.

1.3 Champ d'application territorial

La limitation de la durée des contrôles est applicable aux seuls établissements situés dans les régions Auvergne-Rhône-Alpes et Hauts-de-France. Une PME ayant son siège en dehors de l'une des deux régions bénéficie du dispositif pour ceux de ses établissements implantés dans ces régions. Une PME dont le siège est situé dans l'une de deux régions bénéficie également du dispositif pour ses établissements situés dans ces deux régions, mais pas pour ses établissements implantés en dehors des limites administratives de ces régions.

1.4 Champ d'application temporel

Les contrôles achevés ou commencés avant la date du 1^{er} décembre 2018 sont exclus de l'expérimentation. La durée de ces contrôles n'est donc pas prise en compte dans le calcul de la durée cumulée des contrôles, y compris pour la période de contrôles commencés avant cette date et se poursuivant au-delà du 30 novembre 2018.

L'expérimentation dure quatre ans et s'achèvera, dès lors, le 30 novembre 2022.

1.5 Champ d'application matériel

Sont expressément exclus de l'expérimentation par la loi :

- les contrôles destinés à s'assurer du respect des règles prévues par le droit de l'Union européenne ;
- les contrôles destinés à s'assurer du respect des règles préservant directement la santé publique, la sécurité des personnes et des biens ou l'environnement ;
- les contrôles résultant de l'exécution d'un contrat ;
- les contrôles effectués par les autorités de régulation à l'égard des professionnels soumis à leur contrôle.

Cette exclusion du dispositif implique :

- qu'aucun de ces contrôles n'est comptabilisé dans le calcul de la durée cumulée des contrôles dont un établissement fait l'objet ;
- qu'une administration peut toujours procéder à l'un ou l'autre de ces contrôles selon les règles et modalités habituelles, sans tenir compte de la durée des contrôles soumis à limitation ; une PME ne peut, dès lors, opposer à l'administration effectuant un tel contrôle le fait que la durée cumulée de 270 jours est atteinte.

Les contrôles effectués à la demande de l'entreprise, lorsqu'ils résultent du nouveau droit au contrôle prévu par l'article 2 de la loi du 10 août 2018 (dont les dispositions sont codifiées à l'article L. 124-1 du code des relations entre le public et l'administration), ne doivent pas non plus être comptabilisés dans la durée des 270 jours.

Toutefois, dans un souci de bonne information des entreprises, lors de l'engagement de l'un de ces contrôles, il est recommandé que l'administration précise à l'entreprise concernée que ce contrôle n'entre pas dans le champ du dispositif expérimental de limitation de la durée des contrôles prévu par l'article 32 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance. Cette information peut être communiquée à l'entreprise par écrit ou verbalement.

2. Mise en œuvre de l'expérimentation

2.1 Obligations nouvelles incombant aux administrations chargées des contrôles

Pour tout contrôle inclus dans le champ de l'expérimentation, l'administration doit désormais, par tout moyen :

- informer l'entreprise de la durée prévisible de ce contrôle et, le cas échéant, avant le terme de cette durée, de sa prolongation ;
- lui adresser une attestation mentionnant le champ et la durée du contrôle, calculée selon les modalités décrites ci-dessous ;
- lui communiquer les conclusions du contrôle.

Il appartient à chaque administration, au regard de chaque situation, d'apprécier les modalités pratiques selon lesquelles ces informations sont transmises à l'entreprise et permettent d'établir que celle-ci les a effectivement reçues. Chaque service doit être en mesure de conserver, pendant au moins trois ans, l'ensemble des attestations fournies à l'entreprise.

➤ **Mode de calcul par l'administration de la durée d'un contrôle :**

Nonobstant les modalités spécifiques de calcul de durée auxquelles certains contrôles administratifs obéissent par ailleurs, les règles de calcul décrites ci-dessous sont les seules applicables pour les besoins de l'expérimentation :

La durée d'un contrôle est comprise entre la date de commencement du contrôle figurant sur l'avis de contrôle préalablement notifié à l'entreprise contrôlée et la date de notification de l'achèvement du contrôle.

En l'absence d'avis de contrôle préalable ou en cas de report de la date du commencement du contrôle, la durée de ce contrôle a pour point de départ la date de la première visite sur place ou la date de réception par l'entreprise de la première demande de renseignements ou de documents.

En l'absence de notification de l'achèvement du contrôle, le contrôle est réputé prendre fin au jour où l'entreprise reçoit les conclusions définitives de ce contrôle.

La durée d'un contrôle est exprimée en jours entiers : tout contrôle inférieur à un jour sera comptabilisé pour une journée pleine.

Les contrôles effectués simultanément sur place par plusieurs services, de type « *codaf* », sont comptabilisés pour chacune des procédures engagées par la suite sur des fondements juridiques distincts. En revanche, si de tels contrôles ne donnent lieu à aucune suite, ils ne sont comptabilisés qu'une fois au titre de l'opération commune menée sur place.

2.2 Modalités d'opposition de l'atteinte de la durée de 270 jours sur une période de trois ans

2.2.1 Il appartient aux entreprises d'opposer à l'administration, le cas échéant, l'atteinte de la durée cumulée de 270 jours sur une période de trois ans

Lorsqu'elle souhaite opposer à l'administration que la durée cumulée des contrôles est atteinte, l'entreprise doit produire à l'administration souhaitant réaliser un contrôle ou le poursuivre, les copies des attestations mentionnant le champ et la durée des contrôles (mentionnées au point 2.1 ci-dessus) effectués sur l'établissement en cause.

L'entreprise procède de la même manière lorsqu'elle souhaite informer l'administration que la durée cumulée des contrôles est en voie d'être atteinte.

2.2.2 Il appartient à l'administration de vérifier le bien-fondé de l'opposition de l'atteinte de la durée de 270 jours sur une période de trois ans

A cette fin, et au moyen des copies des attestations communiquées par l'entreprise, l'administration à laquelle ce droit est opposé calcule la durée cumulée des contrôles effectués sur l'établissement.

➤ **Mode de calcul de la durée cumulée :**

La durée cumulée est la somme, exprimée en jours, de la durée des différents contrôles opérés au sein du même établissement par les administrations mentionnées à l'article L. 100-3 du code des relations entre le public et l'administration, que ces contrôles aient eu lieu simultanément ou successivement.

Ne sont pas pris en compte dans le calcul de la durée cumulée :

- les contrôles exclus du champ de l'expérimentation ;
- les contrôles réalisés à la demande de l'entreprise concernée sur le fondement de l'article L. 214-1 du code des relations entre le public et l'administration (cf. point 1.5 ci-dessus).

Lorsque la somme des durées atteint 270 jours (ou est en voie de l'atteindre), l'administration s'assure que les contrôles décomptés se sont déroulés sur une période de trois ans.

➤ **Appréciation de la période de trois ans :**

La période de trois ans est « glissante ». Elle s'apprécie donc à rebours, en partant de la date à laquelle l'entreprise oppose la durée cumulée de 270 jours.

Le calcul de l'atteinte de la durée cumulée suppose donc de se placer à la date de cette opposition et de prendre en compte la durée des contrôles réalisés sur une période de trois ans précédant cette date (sous réserve des contrôles exclus du champ de l'expérimentation).

Ex : l'entreprise oppose qu'à la date du 28 janvier 2022, elle a subi un ou plusieurs contrôles qui totalisent 270 jours. L'administration vérifie, sur le fondement des documents fournis par l'entreprise que, pour un même établissement, du 29 janvier 2019 au 28 janvier 2022, la durée des contrôles, qui entrent dans le champ d'application de l'article 32 de la loi ESSOC, a atteint les 270 jours fixés par la loi et son décret d'application.

2.3 Effets de l'opposition de l'atteinte de cette durée

Lorsque l'entreprise produit les copies des attestations établissant qu'un même établissement a fait l'objet d'au moins 270 jours de contrôles cumulés sur une période glissante de trois ans, l'administration est tenue, selon les cas :

- de cesser le contrôle en cours entrant dans le champ du dispositif ;
- le cas échéant de reporter dans le temps le contrôle qu'elle souhaite effectuer sur cet établissement.

Compte tenu du régime glissant, ce nouveau contrôle sera programmé au regard de sa durée prévisible afin que celui-ci ne soit pas sujet à interruption avant son terme pour cause de nouvelle atteinte de la durée cumulée de 270 jours.

Toutefois, l'opposition est sans effet dans deux cas de figure :

- lorsqu'il existe des indices précis et concordants, détenus avant l'engagement du contrôle ou décelés à l'occasion de celui-ci, de manquement à une obligation légale ou réglementaire ;
- pour les contrôles effectués par l'inspection du travail, en vertu des conventions internationales du travail n° 81 concernant l'inspection du travail dans l'industrie et le commerce, n° 129 concernant l'inspection du travail dans l'agriculture et n° 178 concernant l'inspection des conditions de travail et de vie des gens de mer¹.

Dans ces deux hypothèses, les contrôles peuvent toujours être poursuivis ou engagés, même si la durée cumulée des 270 jours est atteinte. Autrement dit, le fait d'opposer à bon droit que la durée cumulée des contrôles est atteinte est neutre sur la possibilité, pour l'administration, de réaliser ou poursuivre un contrôle.

3. Suivi et évaluation de l'expérimentation

¹ Les contrôles effectués par l'inspection du travail entrent dans le calcul de la durée cumulée des contrôles mais peuvent être poursuivis ou engagés bien que la limite des 270 jours sur trois ans glissants soit atteinte.

Avant le 1^{er} mai 2022, chaque administration des régions Auvergne-Rhône-Alpes et Hauts-de-France communiquera, sous couvert du préfet de région, au ministre chargé de la réforme de l'Etat, et en adressant copie à la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), les informations suivantes :

- le nombre d'entreprises et d'établissements qui ont fait l'objet d'un contrôle relevant du champ de l'expérimentation ;
- le nombre et la durée des contrôles opérés sur les entreprises comprises dans le champ de l'expérimentation ;
- le nombre d'entreprises ayant opposé la limitation de la durée cumulée des contrôles et le nombre de fois où cette limitation a été opposée à bon droit ;
- les conséquences de l'expérimentation sur les délais administratifs des contrôles et sur l'information des entreprises.

Au titre de la mission de suivi général de la loi ESSOC qui lui est confiée, la DITP est chargée de :

- lancer une étude quantitative auprès d'un certain nombre de PME des deux régions d'expérimentation de façon à compléter les indicateurs chiffrés des bilans de chaque service de contrôle. Cette étude, menée en début et en fin d'expérimentation avec l'appui d'une société spécialisée, visera à appréhender la connaissance et le ressenti de ce dispositif par ces PME ;
- assurer un suivi des dispositions spécifiques mises en place par chaque service de contrôle pour une mise en œuvre de l'article 32 de la loi ESSOC ;
- réaliser une synthèse des bilans reçus des services de contrôle et des résultats de l'étude qu'elle aura menée. Cette synthèse sera présentée au ministre chargé de la réforme de l'Etat avant sa transmission au Parlement.

A cette fin, les services de contrôle transmettront à la DITP :

- d'ici au 15 décembre 2018, une note explicitant les dispositions spécifiques prises pour une mise en œuvre de l'expérimentation ;
- toute difficulté de mise en œuvre au moment où celle-ci se présente ;
- avant le 1^{er} mai 2022, les informations de bilan de l'expérimentation ainsi que ces mêmes informations à la fin de chaque année permettant un bilan intermédiaire.

Le ministre de l'action des comptes publics

Signé

Gérald DARMANIN