

N° 41

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 octobre 2014

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, relatif à la simplification de la vie des entreprises,

Par M. Philippe DOMINATI,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Jean Germain, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Bouvard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Eblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Alain Houpert, Jean-François Husson, Mme Teura Iriti, MM. Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2060, 2145 et T.A. 388

Sénat : 771 (2013-2014)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. UN TEXTE QUI CONCERNE TROP PEU LA VIE DES ENTREPRISES	9
A. LA POURSUITE D'UN TRAVAIL ENGAGÉ DE LONGUE DATE.....	9
B. UN PROJET DE LOI BIENVENU MAIS AUX AMBITIONS MODESTES.....	10
II. LE CHAMP DE SAISINE DE LA COMMISSION DES FINANCES.....	10
EXAMEN DES ARTICLES	13
• <i>ARTICLE 2 bis (Section 1 du chapitre III du titre IV du livre II de la sixième partie du code du travail)</i> Création d'une aide incitative au recrutement des apprentis	13
• ARTICLE 13 Habilitation à prendre par ordonnance des mesures législatives de simplification d'obligations déclaratives en matière fiscale	17
• ARTICLE 14 Habilitation à prendre par ordonnance des mesures législatives de simplification des obligations déclaratives et de paiement concernant les prélèvements sur les jeux, concours et paris	21
• ARTICLE 15 Habilitation à prendre par ordonnance des mesures de simplification des obligations déclaratives des entreprises en matière de formation professionnelle	26
• ARTICLE 16 Habilitation à prendre par ordonnance des dispositions sécurisant les autorisations de prélèvement des professionnels dans le cadre de la migration au prélèvement SEPA	30
• ARTICLE 17 (Art. 257, 266, 269 et 270 du code général des impôts) Mise en concordance avec le droit communautaire du champ d'application de la livraison à soi-même (LASM) en cas d'acquisition d'un immeuble ouvrant droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	33
• ARTICLE 18 (Art. 99 et 286 du code général des impôts et L. 102 B du livre des procédures fiscales) Numérisation des documents liés à la « piste d'audit » à l'issue du délai de reprise triennal de l'administration	40
• ARTICLE 19 (Art. 4-1 [nouveau] et 41 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations) Modernisation de la forme de certains actes de l'administration	43
• ARTICLE 21 Habilitation à prendre par ordonnance des mesures législatives pour réorganiser le recouvrement des redevances de stationnement sur la voie publique	48
• ARTICLE 22 (Art. L. 312-8 du code monétaire et financier) Absence de frais de prélèvement au profit des comptables publics et régisseurs de recettes	55
• ARTICLE 25 (Art. L. 1611-7-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales) Autorisation des conventions de mandat en matière de maniement des fonds publics pour l'État et les collectivités territoriales	56

• ARTICLE 26 (Art. 30 de la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984) Simplification de la procédure de désignation des commissaires aux comptes des établissements publics de l'État	68
• ARTICLE 30 Habilitation à prendre par ordonnance des mesures visant à aménager les dispositifs de suivi du financement des entreprises	74
• ARTICLE 33 (Art. 39 AA quater, 39 AH et 39 AK, 39 quinquies D, 39 octies E, 39 octies F, 44 sexies, 44 sexies A, 44 septies, 44 octies, 44 octies A, 44 duodecies, 44 terdecies, 44 quindécies, 119 ter, 199 terdecies-0 A, 200 undécies, 217 quindécies, 235 ter ZD, 238 bis, 238 sexdecies, 239 sexies D, 244 quater B, 244 quater L, 244 quater O, 244 quater Q, 244 quater T, 302 bis K, 302 bis ZA, 722 bis, 885-0 V bis, 885-0 V bis A, 1383 C, 1383 C bis, 1383 D, 1383 E bis, 1383 H, 1383 I, 1395 G, 1457, 1464 I, 1464 L, 1465, 1465 A, 1466 A, 1466 D, 1518 A bis, 1522 bis, 1594 I ter, 1602 A, et 1647 C septies du code général des impôts ; article L. 534-1 du code rural et de la pêche maritime) Simplifications et clarifications rédactionnelles du code général des impôts	77
• ARTICLE 35 (Art. L. 621-20-3 du code monétaire et financier) Correction d'erreur matérielle	83
• ARTICLE 36 Délai de publication des ordonnances	84
EXAMEN EN COMMISSION	85

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES FINANCES

Réunie le mardi 21 octobre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis, sur le projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises.

La commission des finances s'est **saisie pour avis de quinze articles**, dont onze pour lesquels elle a reçu une délégation au fond de la commission des Lois.

Elle a émis un **avis favorable à l'adoption sans modification pour douze articles**.

Aux articles 15 et 16, la commission des finances a **proposé d'inscrire directement dans le texte de loi les dispositions envisagées par le Gouvernement plutôt que de l'habiliter à légiférer par ordonnance**.

À l'article 25, la commission des finances a **supprimé les alinéas procédant à la validation législative des conventions de mandat conclues antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi**.

Elle a en effet constaté que **le motif impérieux d'intérêt général, exigé par le Conseil constitutionnel pour autoriser les validations législatives, n'était pas constitué** dès lors que le Gouvernement n'a pas été en mesure de fournir des précisions sur le nombre de contentieux et, surtout, sur les conséquences dommageables qui pourraient en résulter.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi relatif à la simplification de la vie des entreprises a été déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 25 juin 2014 et adopté par elle, en première lecture, le 22 juillet 2014.

Il vise à traduire dans la loi les propositions du Conseil de la simplification pour les entreprises. À ce titre, il regroupe des mesures de nature et de portée très diverses, dont certaines entrent dans le champ de compétence de la commission des finances, qui a donc décidé de se saisir pour avis¹.

Le texte a été renvoyé pour examen au fond à la commission des Lois du Sénat. Lors de sa réunion du 15 octobre 2014, celle-ci a décidé de déléguer au fond à la commission des finances l'examen des articles 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 30, 33 et 35. Par ailleurs, la commission des finances a décidé de se saisir également pour avis des articles 2 *bis*, 19, 25 et 26.

¹ Réunion du 15 octobre 2014.

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. UN TEXTE QUI CONCERNE TROP PEU LA VIE DES ENTREPRISES

A. LA POURSUITE D'UN TRAVAIL ENGAGÉ DE LONGUE DATE

La première loi de « simplification » a été votée en 2003¹. Puis, jusqu'à la fin de la législature précédente, cinq autres textes ont été adoptés par le Parlement, notamment à l'initiative de notre collègue député Jean-Luc Warsmann.

Début 2013, le Président de la République a entrepris un « choc de simplification », qui s'est traduit par 200 mesures annoncées le 17 juillet 2013 à l'issue du Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique.

Sur ce fondement, d'ores et déjà deux lois ont été promulguées fin 2013 et début 2014².

Notre collègue François Patriat, dans son rapport sur le projet de loi habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises, soulignait à juste titre que « *la simplification n'est pas une préoccupation récente. La sédimentation des textes juridiques nécessite à intervalles réguliers de corriger des incohérences, de supprimer des procédures qui ne se justifient plus, d'abroger des textes devenus inutiles, de rectifier des erreurs, d'adapter des textes à un environnement économique et social mouvant, etc.* ».

Le Gouvernement a en particulier décidé **de mener des travaux spécifiques en faveur des entreprises**. C'est ainsi que Thierry Mandon, alors député, s'était vu confier une mission temporaire sur la simplification de l'environnement réglementaire, administratif et fiscal des entreprises³.

Fin 2013, le Gouvernement a annoncé la création d'un Conseil pour la simplification pour les entreprises co-présidé par Guillaume Poitrinal, chef d'entreprise, et Thierry Mandon, député, puis Laurent Grandguillaume, également député.

Au 19 juin 2014, ce Conseil avait déjà tenu six réunions. **Le présent projet de loi reprend une partie des « 50 premières mesures de simplification pour les entreprises » proposées par le Conseil le 14 avril 2014.**

¹ Loi n° 2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit.

² Loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le Gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens et loi n° 2014-1 du 2 janvier 2014 habilitant le Gouvernement à simplifier et sécuriser la vie des entreprises.

³ Rapport « Mieux simplifier », 7 juillet 2013.

B. UN PROJET DE LOI BIENVENU MAIS AUX AMBITIONS MODESTES

Dans le champ de saisine de la commission des finances, **aucune des mesures proposées ne paraît inappropriée ou inutile**. Bien au contraire, elles pourront véritablement faciliter la vie des entreprises, comme par exemple s'agissant des allègements des obligations déclaratives en matière fiscale.

Pour autant, les dispositions prévues par le texte proposé, très hétéroclites, ne paraissent pas à la hauteur des enjeux.

L'intitulé du projet de loi « simplification de la vie des *entreprises* » apparaît exagéré. En effet, **sur quatorze articles significatifs examinés par la commission, seulement six concernent directement les entreprises. Les huit autres sont d'abord destinés à faciliter la vie de l'administration.**

S'agissant des mesures destinées aux entreprises, le projet de loi traite de **sujets mineurs**. Alors que le chômage touche plus de trois millions de personnes, toujours **aucune simplification du code du travail ou des règles sociales n'est à ce jour intervenue**. Bien au contraire, **certaines obligations, comme par exemple le compte pénibilité, ont été rajoutées à la charge des entreprises**. De même, l'obligation d'informer les salariés en cas de revente d'une entreprise, introduite par la récente loi sur l'économie sociale et solidaire, a créé une contrainte supplémentaire pour les entrepreneurs.

Il existe donc un hiatus entre la politique de simplification prônée par le Gouvernement et les textes effectivement adoptés depuis le début de la législature. **Ce manque de cohérence nuit gravement à la crédibilité de l'action publique et à la confiance des entrepreneurs, notamment les plus petits, envers l'Etat.**

II. LE CHAMP DE SAISINE DE LA COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances s'est saisie pour avis des quinze articles suivant :

- **l'article 2 bis** crée une prime incitative à l'apprentissage dont le coût estimé pour l'Etat est de 50 millions d'euros ;
- **l'article 13** habilite le Gouvernement à prendre des mesures, par ordonnance, afin de simplifier certaines déclarations fiscales des entreprises ;
- **l'article 14** habilite le Gouvernement à prendre des mesures, par ordonnance, afin de simplifier les obligations déclaratives des entreprises actives dans le secteur des jeux et paris en matière de prélèvements fiscaux et sociaux ;

- l'**article 15** habilite le Gouvernement à prendre des mesures, par ordonnance, afin de tirer les conséquences dans le code général des impôts de la suppression de la déclaration n° 2483 de participation des employeurs à la formation professionnelle continue pour les entreprises employant au moins dix salariés ;

- l'**article 16** habilite le Gouvernement à prendre des mesures, par ordonnance, afin de prévoir le maintien des autorisations de prélèvement émises dans le cadre du télé-règlement lors de la migration de ce dernier vers la nouvelle norme « prélèvement SEPA interentreprises » ;

- l'**article 17** modifie le régime français de la livraison à soi-même en matière de TVA en vue d'assurer sa compatibilité avec les règles européennes ;

- l'**article 18** modifie les règles imposées aux entreprises en matière de conservation de certains documents dans le cadre de leurs obligations fiscales ;

- l'**article 19** dispense de la signature d'un agent public certains actes des administrations fiscales et sociales, aujourd'hui massivement envoyés par courrier, afin de permettre leur notification par voie dématérialisée ;

- l'**article 21** habilite le Gouvernement à prendre des mesures, par ordonnance, afin de compléter les dispositions issues de la loi « Métropoles »¹ relatives à la décentralisation et la dépenalisation du stationnement. Il s'agit en particulier de préciser les règles applicables en cas de recouvrement forcé ;

- l'**article 22** inscrit dans le code monétaire et financier la règle selon laquelle un prélèvement opéré au profit d'un comptable public n'entraîne aucun frais pour la personne prélevée ;

- l'**article 25** crée une base légale pour les conventions de mandat par lesquelles une personne publique délègue à une personne tierce, autre qu'un comptable public, le maniement de fonds publics. Il procède également à la validation législative des conventions de mandat conclues antérieurement à l'entrée en vigueur de la présente loi ;

- l'**article 26** simplifie le mode de désignation des commissaires aux comptes au sein des établissements publics de l'Etat ;

- l'**article 30** habilite le Gouvernement à prendre des mesures, par ordonnance, afin d'aménager les dispositifs de suivi du financement des entreprises mis en place par la Banque de France (Fichier bancaire des entreprises) ;

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

- l'**article 33** procède à plusieurs corrections, simplifications et coordinations au sein du code général des impôts ;
- l'**article 35** corrige une erreur au sein du code monétaire et financier.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 2 bis

(Section 1 du chapitre III du titre IV du livre II de la sixième partie du code du travail)

Création d'une aide incitative au recrutement des apprentis

Commentaire : le présent article vise à insérer un article L. 6243-1-1 dans le code du travail mettant en place une aide incitative au recrutement des apprentis. Il prévoit en outre la possibilité pour le ministère chargé de l'emploi et de la formation professionnelle de transmettre à Pôle emploi la liste des entreprises soumises à la contribution supplémentaire à l'apprentissage (CSA).

I. LE DROIT EXISTANT

A. BILAN DE L'APPRENTISSAGE

L'apprentissage constitue une voie privilégiée pour l'accès à l'emploi des jeunes. La France comptait 441 430 contrats d'apprentissage fin 2012. La tendance à la hausse de ces dernières années semble cependant s'essouffler, le nombre de contrats d'apprentissage signés ayant connu une baisse sensible, de plus de 8 %, entre 2012 et 2013, passant de 297 295 à 273 091.

La France accuse par conséquent un retard vis-à-vis de certains de ses partenaires, en premier lieu l'Allemagne, dont le nombre d'apprentis dépasse 1,5 million.

Dans un rapport conjoint remis en février 2014 par l'Inspection générale de l'administration (IGA), l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'Inspection générale de l'éducation nationale (IGEN)¹, mettaient ainsi en avant les nombreux freins non-financiers au développement de l'apprentissage, parmi lesquels le déficit d'image aux yeux des enseignants eux-mêmes ou encore l'insuffisante connaissance par les jeunes des formations proposées.

¹ Rapport IGA, IGAENR, IGAS et IGEN, « Les freins non financiers au développement de l'apprentissage », février 2014.

B. LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'APPRENTISSAGE

Au plan financier, les entreprises sont soumises à une forme de *bonus-malus* avec, d'une part, l'existence **d'aides à l'embauche** des apprentis (cf. encadré) et, d'autre part, une **participation supplémentaire due par les entreprises ayant faiblement recours à l'apprentissage**.

Les principaux dispositifs existants d'aide au recrutement des apprentis

Différents dispositifs ont été mis en place afin de promouvoir l'embauche des apprentis, parmi lesquels :

- **les exonérations de charge** : pendant toute la durée du contrat, l'entreprise est exonérée, partiellement ou en totalité en fonction de ses effectifs, des charges sociales (à l'exception de la cotisation patronale d'accidents du travail et maladie professionnelle), de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS).

- **le crédit d'impôt apprentissage** : toute entreprise soumise à un régime réel d'imposition (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés) employant un apprenti pendant une durée minimum d'un mois peut bénéficier d'un crédit d'impôt calculé en fonction du nombre annuel moyen d'apprentis présents dans l'entreprise. À partir du 1^{er} janvier 2014, le bénéfice du crédit d'impôt apprentissage est limité à la première année du cycle de formation et aux seuls apprentis préparant un diplôme d'un niveau inférieur ou égal à bac+2.

- **le « bonus »** : les entreprises de plus de 250 salariés redevables de la taxe d'apprentissage employant plus de 4 % de jeunes en apprentissage peuvent bénéficier d'une aide financière calculée en fonction de l'effectif total de l'entreprise et du pourcentage d'alternants. Ce dispositif sera remplacé à compter de 2015 par une réduction du montant de la taxe d'apprentissage.

- **la prime régionale à l'apprentissage** : la prime régionale à l'apprentissage a remplacé au 1^{er} janvier 2014 l'indemnité compensatrice forfaitaire (ICF). D'un montant de 1 000 euros par apprenti et par année de formation, cette nouvelle aide est versée aux entreprises de moins de 11 salariés.

En terme de « malus », l'article 1609 *quinquies* du code général des impôts (CGI) prévoit le paiement de la **contribution supplémentaire à l'apprentissage** (CSA) par les entreprises de 250 salariés et plus qui sont redevables de la taxe d'apprentissage qui emploient moins de 4 % (par rapport à leur effectif annuel moyen) d'alternants et de jeunes accomplissant un volontariat international en entreprise (VIE) ou bénéficiant d'une convention industrielle de formation par la recherche (CIFRE).

À partir des rémunérations versées en 2015 (pour la taxe payable en 2016), ce seuil passera à 5 %.

Cette **pénalité est progressive** et son taux s'établit entre 0,05 % de la masse salariale (pour les entreprises employant entre 3 et 4 % d'apprentis) et 0,3 % de la masse salariale (pour les entreprises de plus de 2 000 employés employant moins de 1 % d'apprentis).

En 2012, seules 12 % des entreprises de plus de 250 salariés satisfaisaient au quota d'alternants.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LA CRÉATION D'UNE AIDE INCITATIVE AU RECRUTEMENT DES APPRENTIS

Dans le cadre du Plan de relance de l'apprentissage présenté à l'occasion de la Grande conférence sociale des 7 et 8 juillet 2014, le Premier ministre a réaffirmé la volonté du Gouvernement d'atteindre l'objectif de 500 000 apprentis d'ici la fin du quinquennat. Une enveloppe supplémentaire de 200 millions d'euros devrait en outre être consacrée au développement de l'apprentissage.

Dans cette perspective, le présent article, issu d'un amendement du Gouvernement déposé en première lecture à l'Assemblée nationale et adopté par cette dernière, vise à créer un article L. 6243-1-1 dans le code du travail mettant en place une **aide au recrutement des apprentis** à destination des entreprises de moins de 50 salariés.

Versée par la région, cette aide d'un montant minimum de 1 000 euros concernera les entreprises de moins de 50 salariés remplissant deux critères :

- justifier, « à la date de conclusion du contrat d'apprentissage, ne pas avoir employé d'apprentis en contrat d'apprentissage ou en période d'apprentissage depuis le 1^{er} juillet de l'année précédente dans l'établissement du lieu de travail de l'apprenti » ;

- être « couverte par un accord de branche étendu comportant des engagements en faveur de l'alternance », cet accord devant notamment comporter « des engagements qualitatifs et quantitatifs en matière de développement de l'apprentissage notamment des objectifs chiffrés en matière d'embauche d'apprentis ».

Le montant de cette aide pourra être modulé à la hausse par la région.

Le II du présent article prévoit que ce dispositif s'appliquera pour les contrats d'apprentissage conclus à compter du 1^{er} juillet 2014. Les contrats conclus entre le 1^{er} juillet 2014 et le 30 juin 2015 ouvriront droit au bénéfice de l'aide sous réserve que l'accord de branche soit étendu avant le 30 juin 2015.

Le montant de cette aide fera l'objet d'une compensation par l'État dans les conditions fixées en loi de finances. L'exposé des motifs de l'amendement insérant le présent article précise que ce financement sera assuré par l'affectation aux régions d'une fraction complémentaire de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

Le coût de cette aide est évalué pour 2015 à 50 millions d'euros.

B. TRANSMISSION À PÔLE EMPLOI DE LA LISTE ANNUELLE DES ENTREPRISES AYANT VERSÉ LA CONTRIBUTION SUPPLÉMENTAIRE À L'APPRENTISSAGE

Le IV du présent article prévoit la possibilité pour le ministère chargé de l'emploi et de la formation professionnelle de transmettre à Pôle emploi la liste annuelle nominative des entreprises ayant versé la CSA en application de l'article 1609 *quinquies* du CGI, à l'exclusion de toute information financière.

Cette mesure, qui transpose une recommandation du rapport de février 2014 remis par l'IGA, l'IGAENR, l'IGAS et l'IGEN, doit permettre d'inciter « *les entreprises à recourir à l'apprentissage plutôt qu'à payer la taxe* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La création d'une aide incitative au recrutement des apprentis vient s'ajouter à l'ensemble des dispositifs existants visant à favoriser le développement de l'apprentissage.

Votre rapporteur ne peut que se féliciter de la volonté affichée du Gouvernement de promouvoir ce type de formation qui constitue un tremplin privilégié vers l'emploi. En effet, près de 70 % des bénéficiaires des contrats d'apprentissage trouvent un emploi dans les six mois suivant la fin de leur contrat.

Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur qu'il souhaitait déposer un amendement au projet de loi de finances pour 2015 visant à créer un dispositif moins restrictif, le bénéfice de l'aide ne serait plus limité à la première embauche, et étendu aux entreprises de moins de 250 salariés. Le texte de cet amendement n'ayant pas encore été porté à la connaissance de votre commission des finances, elle a émis un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Décision de votre commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

*ARTICLE 13***Habilitation à prendre par ordonnance des mesures législatives de simplification d'obligations déclaratives en matière fiscale**

Commentaire : le présent article vise à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures législatives de simplification de certaines obligations déclaratives des entreprises.

I. LE DROIT EXISTANT

Notre système fiscal est, pour l'essentiel, fondé sur un **principe déclaratif**, c'est-à-dire que l'impôt est établi sur la base des éléments fournis par le contribuable lui-même dans le cadre des déclarations qu'il fait à l'administration fiscale. Ce principe, qui s'applique aux impôts pesant sur les entreprises, notamment l'impôt sur les sociétés, comme à ceux pesant sur les particuliers, en particulier l'impôt sur le revenu, induit une **charge administrative croissante pour les assujettis à mesure même que le système fiscal se complexifie**. En contrepartie du système déclaratif, l'administration contrôle la sincérité des informations ainsi fournies.

Ainsi, s'agissant des entreprises, la principale déclaration adressée par les entreprises au fisc est la **déclaration de résultats, ou liasse fiscale**, qui permet d'établir l'assiette de l'impôt. Elle est prévue par **l'article 223 du code général des impôts**. **L'article 53 A du CGI** prévoit la même obligation de déclaration du résultat pour les exploitants individuels relevant de l'impôt sur le revenu.

Outre la déclaration de résultats, les entreprises sont tenues de fournir des **informations complémentaires**, éventuellement en annexe de cette déclaration : sommes mises à disposition, véhicules de société à l'actif de l'entreprise, etc. **L'article 240 du code général des impôts** les oblige également à déclarer les commissions, courtages, ristournes, honoraires, droits d'auteur, rémunérations d'associés et parts de bénéfices qu'elles ont versés à des tiers : c'est la **déclaration dite « DAS 2 »**, obligatoire pour les personnes morales.

A cet égard, il convient de souligner que les délais dans lesquels les entreprises doivent fournir ces différentes déclarations sont variables, entre le 31 janvier pour la déclaration des salaires (données annuelles de données

sociales - DADS), utilisée notamment pour les obligations sociales¹, et le 30 novembre pour la déclaration sur les véhicules de société.

Par ailleurs, à chaque catégorie spécifique de société correspond des **obligations déclaratives particulières**, en particulier s'agissant des sociétés de gestion ou d'investissement, ou encore des groupes de sociétés (pour lesquels la société-mère doit fournir, en plus des déclarations de résultats de chaque société membre du groupe, une déclaration de résultat d'ensemble).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à habilitier le Gouvernement à prendre par ordonnance des **mesures législatives dans le but de simplifier les obligations déclaratives en matière fiscale des entreprises, qu'elles soient soumises à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu.**

Conformément à l'article 36 du présent projet de loi, cette ordonnance devra être prise dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. SIMPLIFIER LES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES DES ENTREPRISES : UNE ABSOLUE NÉCESSITÉ

Les obligations déclaratives en matière fiscale font partie des **symptômes les plus évidents de la complexité et des lourdeurs de l'administration** dont pâtissent les entreprises. Ainsi, le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) a publié en 2013 les résultats d'un sondage auprès des entreprises qui montraient que la complexité des déclarations était le problème administratif **vécu par le plus grand nombre d'entreprises** (environ un tiers des entreprises disaient ressentir la complexité des obligations déclarations en matière fiscale²).

Ce même sondage indiquait que, **pour 76 % des entreprises, le principal problème est la redondance des informations demandées** et, partant, le manque de coordination que cela implique entre les différents services administratifs, notamment fiscaux.

¹ La mise en place du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), fondée sur la masse salariale jusqu'à 2,5 SMIC, peut cependant conférer un rôle important à la DADS dans le cadre du contrôle fiscal.

² Enquête réalisée du 21 mai au 10 juin 2013 auprès de 1 617 entreprises.

Rappelons que la simplification déclarative a été entamée à travers l'article 12 du projet de loi de finances rectificatives pour 2013, en particulier avec l'instauration d'un formulaire unique pour les taxes, contributions et redevances assimilées à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Elle se prolonge avec le présent article, qui s'inscrit dans la logique du **programme « Dites-le nous une fois »**, lancé par le SGMAP et dont fait partie la direction générale des finances publiques (DGFIP), afin d'assurer une circulation des informations relatives aux entreprises entre les différentes administrations.

B. UNE HABILITATION À ORDONNANCE LARGE ET PEU RENSEIGNÉE

Le présent article vise notamment à **simplifier la déclaration des honoraires ou commissions (dite « DAS 2 »)**. Cette déclaration doit être faite par toute société pour les honoraires ou commissions qu'elle verse à des prestataires extérieurs, dès lors que ces versements ont été supérieurs à 600 euros, le seuil étant fixé par les textes réglementaires.

La simplification de cette déclaration, y compris un éventuel relèvement de ce seuil, particulièrement bas, de 600 euros, est la 26^e des « **50 premières propositions pour simplifier la vie des entreprises** », présentées le 14 avril 2014 par le Conseil pour la simplification pour les entreprises présidé par Thierry Mandon et Guillaume Poitrinal.

Ainsi, Thierry Mandon, secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification, a indiqué devant la commission spéciale de l'Assemblée nationale que *« l'article 13 concerne la déclaration DAS 2, soit l'obligation faite aux entreprises de déclarer tous les honoraires supérieurs à 600 euros qu'elles ont versés. Pour une PME, cela peut déjà représenter une **masse non négligeable de documents papier**, mais pour de grosses entreprises, on en arrive à des cartons entiers ! Nous avons voulu connaître ce qu'il advenait de ces dossiers qui constituent, aux dires des services de Bercy, l'outil de base du contrôle fiscal. Figurez-vous qu'ils sont tous dirigés vers Nevers, où on consacre six à neuf mois à les scanner, à les dématérialiser, avant de les rediriger vers les centres des impôts compétents pour d'éventuels croisements avec d'autres fichiers... Aucun chiffre n'est disponible sur les contrôles effectués sur cette base. **À tout le moins, le plafond de déclaration devrait être plus élevé**, mais je crois même que les données ainsi collectées sont disponibles par d'autres moyens. »*

D'après le secrétaire d'Etat, il serait question d'intégrer cette déclaration DAS 2 dans la déclaration de revenus au sein d'une « **déclaration fiscale unique** » : *« les "contenants" changeront, non le contenu de l'information. Mais la qualité des relations entre l'administration et les entreprises s'en trouvera grandement améliorée ».*

En tout état de cause et en dépit des précisions apportées par le secrétaire d'Etat, **l'habilitation sollicitée par le Gouvernement est particulièrement large**. Elle permet au Gouvernement de prendre une

ordonnance qui, d'une façon très générale, pourrait simplifier les obligations déclaratives en matière fiscale :

- qu'il s'agisse des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (IS) ou celles soumises à l'impôt sur le revenu (IR) ;

- qu'il s'agisse des déclarations de résultats communes à toutes les entreprises ou des déclarations spécifiques à certaines catégories d'entreprises ou à certains impôts ;

- qu'il s'agisse des déclarations fournies dans le cadre des impôts sur le résultat (IS ou IR), ou des autres impôts auxquels ces entreprises sont assujetties, en particulier la déclaration de la valeur ajoutée et des effectifs nécessaire au calcul et au paiement de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), en particulier s'agissant de celle pour les entreprises mono-sites, dont la suppression est préconisée au sein des « 50 mesures de simplification » précédemment mentionnées (proposition n° 28).

En conséquence, votre rapporteur est **favorable à cette habilitation à ordonnance, pour autant que son champ large soit véritablement épuisé**. De nombreuses obligations déclaratives pourraient faire l'objet d'une simplification, à la fois par l'ordonnance lorsqu'elles sont prévues par la loi et par un décret lorsqu'elles sont prévues ou que leurs modalités sont fixées par un texte réglementaire.

Décision de votre commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

*ARTICLE 14***Habilitation à prendre par ordonnance des mesures législatives de simplification des obligations déclaratives et de paiement concernant les prélèvements sur les jeux, concours et paris**

Commentaire : le présent article vise à habilitier le Gouvernement à prendre par ordonnance diverses mesures de nature législative afin de permettre aux entreprises actives dans le secteur des jeux, concours et paris d'effectuer les déclarations relatives aux prélèvements et redevances qu'il leur revient d'acquitter selon des modalités identiques à celles qui régissent la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

I. LE DROIT EXISTANT***A. LES PRÉLÈVEMENTS APPLICABLES AU SECTEUR DES JEUX, CONCOURS ET PARIS***

Le secteur des jeux, concours et paris se voit appliquer plusieurs prélèvements spécifiques au profit de diverses personnes publiques, ou privées chargées de missions de service public.

1. Les prélèvements au profit de l'État

Les prélèvements au profit de l'État sont les suivants :

- un prélèvement sur le **pari mutuel organisé et exploité par les sociétés de courses, ainsi que sur les paris hippiques en ligne**. Dû par les opérateurs¹, ce prélèvement est défini à l'article 302 *bis* ZG du code général des impôts. Il est assis sur les sommes engagées au titre des paris hippiques. Son taux, qui doit être compris entre 4,6 % et 5,7 %, s'élève actuellement à 5,3 % ;

- un prélèvement sur les **paris sportifs**. Dû par la Française des jeux (FdJ) ou par les opérateurs agréés par l'ARJEL pour les paris sportifs en ligne, il est régi par l'article 302 *bis* ZH du code général des impôts. Son taux est de 5,7 % des sommes engagées par les parieurs ;

- **un prélèvement sur les jeux de cercle en ligne** organisés et exploités dans les conditions fixées par l'article 14 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du

¹ Il s'agit du Pari mutuel urbain (PMU) et des personnes titulaires de l'agrément octroyé par l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) pour les paris hippiques.

secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, institué par l'article 302 *bis* ZI du code général des impôts. Dû par les personnes bénéficiant d'un agrément de l'ARJEL, il s'élève à 1,8 % des sommes engagées par les joueurs. S'agissant **des jeux de cercle organisés sous forme de tournoi** et donnant lieu au paiement, par chaque joueur, d'un droit d'entrée représentatif d'une somme déterminée que celui-ci engagera au jeu, le prélèvement est assis sur le montant de ce droit d'entrée et, le cas échéant, sur celui des droits d'entrée ultérieurement acquittés par le joueur afin de continuer à jouer. S'agissant **des autres jeux de cercle**, le prélèvement prévu est plafonné à 0,9 euro par donne ;

- un prélèvement de 12 % sur le montant de la commission nette de toute rémunération des organismes habilités et détenteurs de droits étrangers revenant aux sociétés de courses dans les conditions fixées par l'article 15 de la loi de finances pour 1965, pour **les paris engagés depuis l'étranger et regroupés en France**, régi par l'article 302 *bis* ZO du code général des impôts. Il est dû par le PMU ou les sociétés de courses autorisées à organiser le pari mutuel en dehors des hippodromes pour les paris organisés dans les conditions fixées par l'article 5 de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux.

2. Les prélèvements au profit d'organismes de Sécurité sociale

Les prélèvements institués au bénéfice d'organismes de Sécurité sociale sont les suivants :

- un prélèvement sur **le produit des appels à des numéros surtaxés dans le cadre des programmes télévisés et radiodiffusés comportant des jeux et concours**, défini à l'article L. 137-19 du code de la sécurité sociale. Il est assis sur le montant des appels effectués au moyen de numéros audiotels ou de messages écrits adressés, net des coûts de l'opérateur de téléphonie et des remboursements de la participation aux jeux et concours, et diminué de la valeur des gains distribués aux spectateurs, aux auditeurs et aux candidats. Son taux est de 9,5 % et il est acquitté par l'organisateur du jeu ou du concours au bénéfice de la **Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)** ;

- un prélèvement sur le **pari mutuel organisé et exploité par les sociétés de courses et pour les paris hippiques en ligne**. Régi par l'article L. 137-20 du code de la sécurité sociale, il s'élève à 1,8 % des sommes engagées par les parieurs ;

- un prélèvement sur les **paris sportifs**, de 1,8 % sur les sommes engagées par les parieurs, conformément aux dispositions de l'article L. 137-21 du code de la sécurité sociale ;

- et un **prélèvement sur les jeux de cercle en ligne**, de 0,2 % sur les sommes engagées par les joueurs et défini à l'article L. 137-22 du code de la sécurité sociale. S'agissant des jeux de cercle organisés sous forme de tournoi et donnant lieu au paiement, par chaque joueur, d'un droit d'entrée représentatif d'une somme déterminée que celui-ci engagera au jeu, le prélèvement est assis sur le montant de ce droit d'entrée et, le cas échéant, sur celui du ou des droits d'entrée ultérieurement acquittés par le joueur afin de continuer à jouer. S'agissant des autres jeux de cercle, le prélèvement prévu est plafonné à 0,1 euro par donne.

Ces trois derniers prélèvements sont affectés à concurrence de 5 % et dans la limite du plafond fixé au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012¹ à l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), le surplus du produit de ces prélèvements étant affecté à la CNAF.

3. Les prélèvements au profit d'autres personnes publiques ou en charge d'un service public

Le Centre national pour le développement du sport (CNDS) bénéficie de plusieurs prélèvements sur les **jeux de loteries et les paris sportifs** :

- d'une part, l'article 1609 *novovicis* du code général des impôts institue un prélèvement de 1,8 %, sur les **sommes mises sur les jeux exploités en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer par la FdJ, à l'exception des paris sportifs**. Ce même article institue également un prélèvement complémentaire de 0,3 % de 2011 à 2015, en vue du financement des projets de construction ou de rénovation des enceintes sportives destinées à accueillir la compétition sportive « UEFA Euro 2016 » ainsi que des équipements connexes permettant le fonctionnement de celles-ci² ;

- d'autre part, l'article 1609 *tricies* du code général des impôts institue un prélèvement de 1,3 % sur les sommes mises sur les **paris sportifs** organisés et exploités par la FdJ ainsi que sur les **paris sportifs en ligne**.

¹ Soit 5 millions d'euros actuellement.

² Le projet de loi de finances pour 2015 prévoit la prolongation de deux ans de ce prélèvement complémentaire.

Enfin, une **redevance sur les paris hippiques en ligne est perçue au profit des sociétés de courses**¹. Régie par l'article 1609 *tertricies* du code général des impôts, elle est assise sur les sommes engagées par les parieurs sur **les paris hippiques en ligne**. Les gains réinvestis par ces derniers sous forme de nouvelles mises sont également assujettis à cette redevance. Le taux de la redevance est fixé à 5,9 % des sommes engagées au titre des courses de trot et des courses de galop à compter du 1^{er} janvier 2014.

B. DES MODALITÉS DÉCLARATIVES LOURDES POUR LES OPÉRATEURS

Le droit en vigueur impose aux opérateurs d'effectuer une **déclaration mensuelle** dont le modèle est fixé par l'administration.

On retrouve une telle disposition :

- au second alinéa de l'article 302 *bis* ZL du code général des impôts pour les prélèvements institués au profit de l'État ;
- aux articles L. 137-19 et L. 137-26 du code de la sécurité sociale pour les prélèvements institués au profit des organismes de sécurité sociale ;
- aux articles 1609 *novovicies* et 1609 *untricies* du code général des impôts pour les prélèvements institués au profit du CNDS ;
- et à l'article 1609 *tertricies* du code général des impôts pour la redevance due par les opérateurs agréés de paris hippiques en ligne.

En pratique, la déclaration s'effectue à partir du **formulaire imprimé Cerfa n° 3330**. Le redevable doit compléter ce formulaire puis l'adresser par courrier au service des impôts des entreprises compétent, tout en effectuant le virement correspondant auprès du service des impôts des entreprises du siège de la direction de l'entreprise ou, à défaut, du principal établissement.

Il est à noter que **la déclaration doit être faite même si l'opérateur agréé n'a pas enregistré de chiffre d'affaires au cours d'un mois donné** – par exemple s'il n'organise des paris que sur quelques événements ponctuels en cours d'année.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'**autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure** relevant du domaine de la loi afin de **simplifier les obligations déclaratives des entreprises en matière de**

¹ Cette redevance est affectée au prorata des enjeux misés sur chaque spécialité, trot et galop, aux deux sociétés-mères de courses de chevaux (France-Galop et Société pour l'encouragement du cheval français). Elle est destinée à financer les missions de service public définies à l'article 2 de la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux.

prélèvements et de redevances sur les jeux et paris mentionnés au code général des impôts et au code de la sécurité sociale, **en vue de leur permettre de déclarer ces prélèvements selon les mêmes modalités que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).**

Les entreprises concernées pourraient donc, dans ces conditions, procéder, comme pour la TVA et les taxes qui lui sont déjà associées, à une déclaration et à un paiement dématérialisés, uniquement lorsqu'elles ont réalisé un chiffre d'affaires effectif.

Aux termes du I de l'article 36 du présent projet de loi, **cette ordonnance devrait être prise dans un délai de six mois à compter de sa promulgation.**

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur est favorable à la mesure de simplification proposée par le présent article.

Sur le fond, comme indiqué précédemment, elle faciliterait les démarches des entreprises concernées, qui seraient environ 150 selon la direction générale des finances publiques. En outre, elle serait une source de simplification pour les services fiscaux, en évitant notamment les pertes de temps et les risques d'erreurs liées aux doubles saisies des données transmises. Cette mesure serait neutre du point de vue des finances publiques et de la trésorerie des entreprises.

Sur la forme, des retouches conséquentes sont à apporter à plusieurs articles du code général des impôts et du code de la sécurité sociale afin d'aboutir au résultat escompté, ce qui peut justifier un recours à une ordonnance. Selon les informations transmises à votre rapporteur, ce texte devrait être pris rapidement afin d'être **applicable aux déclarations portant sur une période d'imposition postérieure au 1^{er} janvier 2015.**

Décision de votre commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

ARTICLE 15

Habilitation à prendre par ordonnance des mesures de simplification des obligations déclaratives des entreprises en matière de formation professionnelle

Commentaire : le présent article vise à habilitier le Gouvernement à prendre par ordonnance diverses mesures de nature législative visant à tirer les conséquences de la suppression de la déclaration n° 2483 de participation des employeurs à la formation professionnelle continue pour les entreprises employant au moins dix salariés.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA SUPPRESSION DE LA DÉCLARATION FISCALE DE PARTICIPATION DES EMPLOYEURS À LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE POUR LES ENTREPRISES DE MOINS DE DIX SALARIÉS

L'article L. 6331-1 du code du travail dispose que « *tout employeur concourt au développement de la formation professionnelle continue en participant, chaque année, au financement d'actions au bénéfice de son personnel ou de demandeurs d'emploi* ».

Le montant de cette participation varie selon la taille de l'entreprise. Il est assis sur le montant total des rémunérations imposables et des avantages en nature effectivement versés durant l'année à l'ensemble du personnel. Son taux normal est compris entre 0,55 % pour les entreprises dont l'effectif moyen est inférieur à dix salariés et 1,6 % pour celles employant au moins vingt salariés.

Le contenu de la déclaration fiscale annuelle spécifique de participation des employeurs à la formation professionnelle continue

Les entreprises employant au moins dix salariés sont actuellement tenues de remettre à l'administration fiscale une déclaration fiscale annuelle spécifique de participation des employeurs à la formation professionnelle continue (déclaration n° 2483) dans laquelle doivent notamment être précisés :

- le nombre mensuel moyen de salariés au cours de l'année, le montant des rémunérations versées aux salariés, le taux et le montant de l'obligation incombant à l'employeur ;

- l'éventuelle insuffisance de contribution au titre de la période considérée ou l'éventuel excédent reportable au titre des trois années suivantes, ou l'insuffisance des contributions dues aux organismes paritaires agréés par l'État ;

- le taux et le montant de la contribution due au titre de la professionnalisation ; du droit individuel à la formation et du titre du congé individuel de formation, ainsi que le montant de l'utilisation de chacune de ces contributions ;

- le montant total du versement à opérer au Trésor.

Compte tenu de l'extrême lourdeur de cette procédure, un allègement a été prévu pour les entreprises de moins de dix salariés qui ne sont plus soumises, depuis le 1^{er} janvier 2008, au régime de la déclaration fiscale n° 2483. Les informations relatives à l'assujettissement et à l'assiette de la participation des employeurs à la formation professionnelle continue (PEFPC) de celles-ci sont désormais intégrées à la déclaration annuelle des données sociales (DADS) pour les entreprises relevant du régime général de sécurité sociale et à la déclaration des salaires, honoraires et actionnariat (n° 2460) pour les autres.

Les entreprises de moins de dix salariés n'ayant pas acquitté l'ensemble de leurs obligations financières en matière de formation professionnelle peuvent en outre régulariser leur situation en remplissant le bordereau n° 2485, déjà utilisé pour le paiement d'autres taxes assises sur les salaires, telles que la taxe d'apprentissage.

B. UNE SUPPRESSION ÉTENDUE À L'ENSEMBLE DES ENTREPRISES À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2015

La loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale met en place une contribution unique de 0,55 % pour les entreprises de moins de dix salariés et de 1 % pour celles de dix salariés et plus.

Cette réforme s'accompagnera de la suppression de la déclaration n° 2483 pour les entreprises employant au moins dix salariés qui devront néanmoins transmettre un document dans lequel figureront les informations relatives aux modalités d'accès à la formation de leurs salariés, dont un décret doit en préciser le contenu.

Ce dispositif entrera en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2015.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à tirer les conséquences de la disparition de la déclaration n° 2483 pour l'ensemble des entreprises à compter du 1^{er} janvier 2015 en habilitant le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, toute mesure de nature législative rendue ainsi nécessaire.

Cette ordonnance devra être prise dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi (I de l'article 36 du présent projet de loi).

*

À l'initiative de notre collègue députée Sophie Errante, rapporteure, l'Assemblée nationale a adopté un amendement corrigeant une erreur de référence.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE SIMPLIFICATION SOUHAITABLE

Les principales mesures de mise en œuvre cette réforme ont été prises dans le cadre de la loi relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale du 5 mars 2014. Selon l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, la suppression de la déclaration spécifique n° 2483 devrait se traduire par une simplification des démarches pour les 140 000 entreprises encore soumises à cette obligation, ce dont se félicite votre rapporteur.

Cette simplification permettra à ces entreprises de ne plus remplir, ni déposer, la déclaration spécifique de participation des employeurs à la formation professionnelle continue à compter de la campagne 2016 au titre des salaires versés en 2015.

L'habilitation prévue au présent article vise à tirer les conséquences de la suppression de la déclaration pour l'ensemble des entreprises en permettant au Gouvernement d'apporter les nécessaires modifications aux dispositions législatives et réglementaires du code du travail et du code général des impôts concernées.

Il sera par exemple procédé à l'extension du régime actuellement applicable aux entreprises de moins de 10 salariés à l'ensemble des entreprises. Les informations relevant actuellement de la déclaration spécifique n° 2483 seront ainsi reportées sur la DADS ou sur la déclaration n° 2460 pour les entreprises ne relevant pas du régime général de la sécurité sociale. Le bordereau de versement n° 2485, qui sert déjà de support pour le paiement d'autres taxes assises sur les salaires, sera en outre utilisé pour les reliquats de paiement à défaut de versements libératoires suffisants.

B. LES MESURES ENVISAGÉES PAR LE GOUVERNEMENT NE SEMBLENT PAS NÉCESSITER LE RECOURS AUX ORDONNANCES

Sollicité par votre rapporteur, le Gouvernement a indiqué que trois mesures devraient être prises :

1) L'article 1679 *bis* B sera complété d'un alinéa sur l'obligation de dépôt du bordereau de versement pour les entreprises n'ayant pas acquitté l'intégralité des versements libératoires auprès des organismes collecteurs. La modification de cet article relève du domaine de la loi.

2) Les articles 235 *ter* J, 163 *duodecies* de l'annexe II et 163 *quaterdecies* de l'annexe II relatifs à la déclaration au développement de la formation professionnelle continue seront modifiés par décret.

3) Les articles 163 *duodecies* et 163 *quaterdecies* de l'annexe II au code général des impôts sont des articles miroirs, faisant une simple référence aux articles R. 6331-30, R. 6331-32, R. 6331-29 et R. 6331-33 du code du travail ; ils pourront aussi être modifiés par décret de codification, après qu'un décret en Conseil d'État aura été pris pour mettre les articles R. 6331-29 et suivants précités en cohérence avec les dispositions de l'article 10 de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

Une seule mesure de nature législative devrait ainsi être prise sur le fondement de l'habilitation demandée. C'est pourquoi, votre rapporteur vous propose de modifier le présent article en faisant figurer directement dans la loi la modification de l'article 1679 *bis* B du code général des impôts envisagée, sans recourir à la procédure d'habilitation.

Par coordination, l'article 36 du présent projet de loi, qui fixe le délai dans lequel le Gouvernement devra prendre l'ordonnance prévue au présent article, devra également être modifié.

Décision de votre commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

ARTICLE 16

Habilitation à prendre par ordonnance des dispositions sécurisant les autorisations de prélèvement des professionnels dans le cadre de la migration au prélèvement SEPA

Commentaire : le présent article prévoit d'habiliter le Gouvernement à prendre toute mesure permettant le maintien des autorisations de prélèvement existantes dans le cadre du télé-règlement, lors du basculement de ce dernier vers la norme « prélèvement SEPA interentreprises ».

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PROJET SEPA : L'HARMONISATION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE PAIEMENTS

Depuis l'introduction de l'euro, « les consommateurs peuvent effectuer des paiements en espèces dans l'ensemble de la zone euro avec un seul porte-monnaie, en utilisant une monnaie unique. Il est temps à présent de permettre aux consommateurs d'effectuer dans toute la zone euro des paiements scripturaux à partir d'un même compte »¹. Tel est l'objet du projet SEPA (*Single Euro Payments Area*), l'Espace unique de paiement en euros, lancé en 2002.

Il a pour objet d'harmoniser les modes de paiement, en euros, par virement, par prélèvement ou par carte dans une zone comprenant trente-quatre Etats². Concrètement, il s'agit de faire en sorte **qu'un paiement à l'intérieur de la zone SEPA soit traité comme un paiement domestique, notamment en termes de coût.**

Le Conseil européen des paiements est chargé de piloter le projet. Il a d'abord établi deux nouveaux moyens de paiement harmonisés : le « virement SEPA » et le « prélèvement SEPA ». En outre, d'autres standards techniques ont été adoptés, en particulier s'agissant du partage et de l'interopérabilité des données.

¹ Règlement (CE) n° 2560/2001 du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 2001 concernant les paiements transfrontaliers en euros abrogé et mis à jour par le règlement (CE) n° 924/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 concernant les paiements transfrontaliers dans la Communauté.

² Outre les Etats membres de l'Union européenne et de l'Espace économique européen, Monaco, Saint-Marin et la Suisse.

En application du règlement (UE) n° 260/2012 du 14 mars 2012 établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros¹, depuis le 1^{er} août 2014, date à laquelle la période de transition s'est achevée, les instruments de paiement nationaux ne sont normalement plus utilisables.

B. LE BASCULEMENT DU TÉLÉ-RÈGLEMENT NATIONAL VERS LE PRÉLÈVEMENT SEPA

Le télé-règlement est un moyen de paiement national, proche dans son principe du prélèvement, qui permet à un débiteur d'autoriser son créancier à prélever sur son compte une somme donnée à partir d'une date donnée. Le prélèvement lui se caractérise par une autorisation permanente et sans condition de montant.

Le télé-règlement est particulièrement utilisé par les autorités administratives dans le cadre des procédures électroniques, en particulier pour le paiement des impôts ou des cotisations sociales.

Dans leurs relations avec les **professionnels**, à l'issue d'une période transitoire, fixée au 1^{er} février 2016 par le règlement (UE) n° 260/2012 du 14 mars 2012 précité, les administrations publiques devront abandonner le télé-règlement pour migrer vers le prélèvement SEPA dit « *interentreprises B2B* ».

Dans le cadre du télé-règlement, le professionnel doit signer une **autorisation préalable** de prélèvement pour chaque compte qu'il souhaite utiliser².

Or, l'étude d'impact du présent article indique que le basculement vers le prélèvement SEPA « *n'emporte pas, a priori, la reprise des autorisations de prélèvement antérieurement signées et imposerait dès lors à chaque redevable la re-signature d'un ou plusieurs mandats au format SEPA interentreprises, soit plusieurs millions de re-signatures au niveau national* ». Elle ajoute que « *l'article 7 du règlement communautaire n° 260/2012 traite de manière générale de la continuité des autorisations de prélèvement. Afin de prévenir toute ambiguïté quant à son application spécifique au prélèvement SEPA inter-entreprises, [il est recommandé d'introduire] une disposition législative prévoyant expressément cette continuité* ».

¹ Règlement (UE) n° 260/2012 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2012 établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros et modifiant le règlement (CE) n° 924/2009.

² Jusqu'à trois comptes peuvent être utilisés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance « *toute mesure [...] afin d'assurer le maintien de la validité des autorisations de prélèvements signées dans le cadre des dispositifs existants permettant la mise en œuvre par les entreprises du télé-règlement [...], lors de la migration du télé-règlement vers le prélèvement entre entreprises en application du règlement (UE) n° 260/2012* ».

L'article 36 du présent projet de loi prévoit que cette ordonnance est prise dans un **délai de neuf mois** à compter de la promulgation de la présente loi.

*

À l'initiative de notre collègue députée Sophie Errante, rapporteure, la commission spéciale chargée de l'examen du présent projet de loi a adopté deux amendements rédactionnels.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Sur le fond, le présent article propose une évidente mesure de simplification puisqu'il évite une formalité administrative inutile à des millions de professionnels qui, d'ores et déjà, télé-déclarent et télé-règlent leurs impôts ou cotisations sociales.

En revanche, votre rapporteur **regrette que le Gouvernement demande une habilitation alors même qu'une disposition permettant la continuité de la validation des autorisations existantes pourrait être directement introduite dans le présent projet de loi**. Il propose un amendement en ce sens. Par coordination, l'article 36 devra également être modifié.

Décision de votre commission : votre commission émet un avis favorable à cet article ainsi modifié.

ARTICLE 17

(Art. 257, 266, 269 et 270 du code général des impôts)

Mise en concordance avec le droit communautaire du champ d'application de la livraison à soi-même (LASM) en cas d'acquisition d'un immeuble ouvrant droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Commentaire : le présent article vise à modifier le régime de la livraison à soi-même (LASM) applicable à la livraison d'immeubles neufs et à d'autres biens. Cette modification a pour objet, d'une part, une simplification des démarches des entreprises et, d'autre part, une mise en conformité du dispositif français de la LASM avec le droit communautaire.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME DE LA LIVRAISON À SOI-MÊME POUR LES BIENS MOBILIERS ET IMMOBILIERS

La livraison à soi-même se définit comme l'opération par laquelle une personne obtient, avec ou sans le concours de tiers, un bien ou une prestation de services à partir de biens, d'éléments ou de moyens lui appartenant.

En application des dispositions du I de l'article 257 du code général des impôts, **la livraison à soi-même d'un immeuble neuf est toujours taxable à la TVA** (la base taxable étant constituée de l'ensemble du prix de l'immeuble, terrain compris), sauf dans le cas où le bien serait revendu dans les deux ans.

Par ailleurs, l'affectation par un assujetti aux besoins de son entreprise d'un bien « *produit, construit, extrait, transformé, acheté, importé ou ayant fait l'objet d'une acquisition intracommunautaire dans le cadre de son entreprise* » est soumise au régime de la LASM taxable à la TVA dans deux hypothèses (2° du 1 du II de l'article 257 du code général des impôts) :

1) lorsque l'acquisition de ce bien auprès d'un autre assujetti n'ouvrirait pas droit à déduction complète (exclusion ou limitation prévue par la loi) ;

2) lorsque l'affectation de ce bien est susceptible de faire l'objet d'une régularisation.

La régularisation de TVA

La TVA initialement déduite par une entreprise lui est en principe définitivement acquise. Toutefois, l'article 207 du code général des impôts prévoit qu'une régularisation est exigible lorsque le bien cesse d'être affecté à la réalisation d'opérations ouvrant droit à déduction ou fait l'objet d'une affectation l'excluant du droit à déduction.

La période de régularisation est de cinq ans pour les biens meubles et de vingt ans pour les immeubles.

L'assujetti doit alors rembourser au Trésor une partie du montant de la TVA déduite calculée au prorata du nombre d'années restant à courir avant la fin de la période de régularisation.

B. UN OBJECTIF DE NEUTRALITÉ FISCALE

Le mécanisme de la LASM permet de faire supporter une même charge fiscale aux entreprises qui fabriquent elles-mêmes un bien et à celles qui acquièrent un même bien auprès d'un tiers.

En effet, un assujetti qui acquiert un bien affecté aux besoins de son entreprise auprès d'un fournisseur devra s'acquitter de la TVA facturée par le fournisseur. Il pourra ensuite exercer son droit à déduction dans les conditions de droit commun.

En revanche, en l'absence de LASM, une entreprise qui produirait ce même bien par ses propres moyens et pour la même utilisation n'aurait pas à s'acquitter de la TVA au titre des opérations réalisées en interne. La technique de la LASM permet ainsi d'assurer la neutralité de l'impôt en soumettant à la TVA l'entreprise en tant que fournisseur et en tant qu'acquéreur. L'entreprise pourra également exercer son droit à déduction sur la TVA versée au titre de l'acquisition dans les conditions de droit commun.

Exemple 1

Hypothèses

L'entreprise A acquiert un bien immobilier auprès d'un promoteur pour un coût total de 100 000 euros.

L'entreprise B dispose d'un terrain d'une valeur de 50 000 euros et fait construire un bien immobilier dont le coût s'élève à 50 000 euros.

Les biens immobiliers construits sont affectés à une activité ouvrant droit à déduction complète de TVA.

Cas 1 : en l'absence de LASM

L'entreprise A s'acquitte de la TVA sur le montant de l'opération (100 000 euros), soit 20 000 euros, montant qu'elle peut ensuite déduire.

L'entreprise B ne collecte et déduit la TVA que sur les seules opérations de construction (50 000 euros), soit 10 000 euros.

Cas 2 : avec le mécanisme de la LASM

L'entreprise A s'acquitte de la TVA sur le montant de l'opération, soit 20 000 euros, montant qu'elle peut ensuite déduire.

L'entreprise B collecte et déduit la TVA sur le prix de revient global du bien (100 000 euros), soit 20 000 euros.

Cette neutralité n'est pas essentielle dans la mesure où, en cas de déduction complète, il s'agit d'une opération « blanche » pour l'entreprise.

En revanche, le mécanisme de la LASM permet de garantir la neutralité de la TVA dans le cas d'une régularisation.

Dans cette hypothèse, en l'absence de LASM, l'entreprise ayant acquis un bien auprès d'un prestataire serait redevable d'une partie de la TVA déduite. En revanche, l'entreprise ayant produit le bien elle-même en serait, quant à elle, exonérée en tout ou partie.

Exemple 2**Hypothèse**

L'entreprise A et l'entreprise B cessent d'affecter leur bien immobilier à une activité ouvrant droit à déduction complète de TVA trois ans avant la fin de la période de régularisation (de 20 ans pour les immeubles).

Les deux entreprises doivent par conséquent reverser trois vingtièmes du montant de TVA qu'elles ont déduit.

Cas 1 : en l'absence de LASM

L'entreprise A reverse $3/20^{\text{es}}$ de 20 000 euros, soit 3 000 euros.

L'entreprise B reverse $3/20^{\text{es}}$ de 10 000 euros, soit 1 500 euros.

Cas 2 : avec le mécanisme de la LASM

L'entreprise A et l'entreprise B reversent chacune $3/20^{\text{es}}$ de 20 000 euros, soit 3 000 euros.

C. UN DISPOSITIF COMPLEXE DONT LA COMPATIBILITÉ AVEC LE DROIT COMMUNAUTAIRE EST REMISE EN CAUSE

1. Un mécanisme complexe à l'origine de lourdeurs administratives pour les entreprises

Lorsque l'acquisition du bien ouvre droit à déductibilité complète, cas le plus répandu, l'opération s'avère neutre pour l'entreprise dans la mesure où il lui est possible de déduire le montant de la TVA dont elle a dû s'acquitter dans les mêmes conditions que si elle avait acquis ce bien auprès d'un tiers.

Cette situation est donc source d'incompréhension pour les entreprises qui sont tenues de remplir une déclaration spéciale pour une opération « blanche ».

2. Un dispositif contesté par la Commission européenne

L'étude d'impact annexée au présent projet de loi précise que, dans le cadre d'une procédure précontentieuse, la Commission européenne a demandé des précisions concernant le régime français de la LASM qu'elle considère contraire au a) de l'article 18 de la directive 2006/112 CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée qui dispose que les États membres peuvent soumettre à la TVA « *l'affectation par un assujetti aux besoins de son entreprise d'un bien produit, construit, extrait, transformé, acheté ou importé dans le cadre de son entreprise dans le cas où l'acquisition d'un tel bien auprès d'un autre assujetti ne lui ouvrirait pas droit à la déduction complète de la TVA* ».

Dès lors, l'interprétation *a contrario* de ce texte, qui semble être celle retenue par la Commission européenne, prohibe le recours à la LASM pour l'affectation d'un bien à une opération ouvrant droit à déduction complète quand bien même une régularisation serait toujours possible.

L'application du régime actuel de la LASM n'est par ailleurs pas aisée pour les juridictions nationales, comme en témoigne la demande de décision préjudicielle présentée à la Cour de justice de l'Union européenne sur ce point par le tribunal administratif de Rennes (*TA Rennes, 11 octobre 2010, L'Océane Immobilière SAS / Direction de contrôle fiscal Ouest*).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA SUPPRESSION DU DISPOSITIF SPÉCIFIQUE APPLICABLE À LA LIVRAISON D'IMMEUBLES NEUFS

La réécriture du 3 du I de l'article 257 du code général des impôts prévu par le a) du 1° du I du présent article vise à supprimer la LASM pour la livraison d'un immeuble neuf qui serait dès lors soumise au régime de droit commun lui-même modifié.

B. LA MODIFICATION DU RÉGIME APPLICABLE À LA LIVRAISON DE BIENS

Le b) du 1° du I du présent article vise à modifier le 2° du 1 du II de l'article 257 du code général des impôts. Le régime de la LASM ne serait plus applicable qu'au seul cas où l'opération n'ouvrirait pas droit à déduction complète, y compris dans l'hypothèse où une régularisation serait toujours possible.

En revanche, les autres cas de LASM, en particulier ceux relatifs à la livraison à soi-même de logements sociaux, sont conservés. En effet, la location d'un logement à usage d'habitation est en principe exonérée de TVA. Dans le cadre de la réalisation de travaux de construction et de rénovation, les bailleurs sociaux ont donc dû, dans un premier temps, supporter la TVA de droit commun facturée par leurs fournisseurs sans pouvoir exercer de droit à déduction. **Pour compenser cette charge et soutenir la construction de logements sociaux**, des subventions ont été versées par l'État. En contrepartie de la baisse progressive de celles-ci, les bailleurs sociaux ont été soumis au mécanisme de la LASM. **Grâce à ce dispositif, les bailleurs sociaux demeurent soumis à la TVA pour les opérations de construction et de rénovation de logements mais bénéficient du taux réduit.**

Exemple 3

Un bailleur social fait construire un immeuble à usage locatif pour un montant de 100 000 euros. Il s'acquitte d'une TVA à taux normal de 20 % (soit 20 000 euros) facturée par son fournisseur dont il demande le remboursement à l'administration fiscale. À la livraison de l'immeuble, le bailleur social peut constater une LASM et s'acquitte de la TVA à taux réduit (5,5 %) calculée sur le prix de revient du bien construit, soit 5 500 euros.

C. COORDINATIONS AU SEIN D'AUTRES ARTICLES DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

Par coordination, les articles 266 et 269 du code général des impôts relatifs à la base d'imposition et au fait générateur de la TVA ainsi que l'article 270 qui définit le régime de liquidation de la TVA, sont également modifiés.

Les modifications apportées par le présent article s'appliqueront aux LASM dont le fait générateur (livraison du bien) interviendra après la publication de la présente loi (II du présent article).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements rédactionnels présentés par notre collègue Sophie Errante, rapporteure.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les modifications proposées par le présent article permettront un **allègement des procédures** pour les entreprises actuellement soumises au régime de la LASM et qui pouvaient déduire intégralement le montant de la TVA. Elles n'auront en effet plus à remplir de déclaration spécifique pour une opération en réalité neutre tant pour elles-mêmes que pour les finances publiques.

Le dispositif proposé répond donc bien à l'objectif de simplification des démarches effectuées par les entreprises.

La réécriture de l'article 257 du code général des impôts permettra en outre de **rendre le dispositif français compatible avec le droit communautaire**.

Si ce double objectif est évidemment louable, la modification de l'article 257 du code général des impôts se traduira aussi par une remise en cause du principe de neutralité de l'impôt qu'assurait le mécanisme de la LASM. La distorsion de concurrence en résultant serait toutefois limitée aux cas de régularisation et ses effets devraient, par conséquent, rester marginaux.

Elle se traduira en outre par un coût pour les finances publiques correspondant à la différence de base retenue en cas de régularisation (correspondant à la valeur de revient avec le dispositif actuel et aux seules dépenses ayant supporté la TVA avec le dispositif proposé).

Sollicité par votre rapporteur, le Gouvernement a indiqué ne pas être en mesure de chiffrer le coût de cette mesure en raison du caractère imprévisible du nombre d'opérations pouvant être concernées.

Décision de votre commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

ARTICLE 18

(Art. 99 et 286 du code général des impôts et L. 102 B du livre des procédures fiscales)

Numérisation des documents liés à la « piste d'audit » à l'issue du délai de reprise triennal de l'administration

Commentaire : le présent article vise à permettre aux entreprises de conserver sur support numérique les documents au format papier établissant une piste d'audit fiable après un délai de trois ans.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN OBJECTIF DE LUTTE CONTRE LA FRAUDE

1. Un recours à la facturation électronique facilité...

La directive 2010/45/UE du 13 juillet 2010 vise à encourager le recours à la facturation électronique. La transposition de cette directive par la loi n° 2012-1510 de finances rectificative du 29 décembre 2012 permet aux assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) d'utiliser tout moyen technique permettant la transmission dématérialisée des factures.

Depuis le 1^{er} janvier 2013, les entreprises peuvent avoir recours à trois méthodes pour garantir l'authenticité et l'intégrité des factures transmises :

- la signature électronique avancée ;
- un message structuré selon une norme sécurisée convenue entre les parties permettant une lecture par ordinateur et pouvant être traité automatiquement et de manière univoque (échange de données informatisé notamment) ;
- toute autre forme papier ou numérique.

2. ...nécessitant la mise en œuvre de procédures de contrôle par les entreprises afin de prévenir tout risque de fraude

Afin de prévenir la multiplication des fraudes à la TVA et de sécuriser davantage le dispositif de facturation, le moyen utilisé pour la transmission des factures, **dès lors que l'assujetti n'a recours ni à la signature électronique avancée ni à l'utilisation structurée selon une norme sécurisée convenue entre les parties**, doit s'accompagner de la mise en œuvre de « *contrôles documentés et permanents* » permettant « *d'établir une*

piste d'audit fiable entre la facture émise ou reçue et la livraison de biens ou prestation de services qui en est le fondement » (1° du VII de l'article 289 du code général des impôts). L'assujetti est en revanche libre de déterminer les modalités de contrôle qu'il souhaite mettre en œuvre. Les contrôles peuvent ainsi être effectués manuellement, sur papier ou être intégrés au système d'information.

L'article L. 102 B du livre des procédures fiscales dispose que « *les informations, documents, données, traitements informatiques ou système d'information constitutifs des contrôles mentionnés au 1° du VII de l'article 289 du code général des impôts et la documentation* » doivent être conservés pendant le délai de **six ans**. Ces documents peuvent revêtir différentes formes : bon de commande, bon de livraison, traitement informatique, etc.

B. UN DISPOSITIF COMPLEXE POUR LES ENTREPRISES

1. Un régime de conservation différent selon la nature des documents

L'article L. 102 B précité distingue deux régimes de conservation des documents permettant l'établissement d'une piste d'audit fiable selon la nature de leur support original :

- les documents émis ou reçus au format papier doivent être conservés sur l'ensemble de la durée (six ans) sous leur forme originale ;
- les documents émis ou reçus au format numérique doivent être conservés sous forme électronique pendant une durée de trois ans puis sur support papier ou informatique pour trois années supplémentaires.

2. Un dispositif excessivement contraignant

L'étude d'impact annexée au présent article rappelle qu'une consultation menée par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) lors de la transposition de la directive 2010/45/UE du Conseil du 13 juillet 2010 relative au système commun de TVA a mis en évidence « *le caractère contraignant de cette situation* » en empêchant les entreprises de pouvoir choisir un mode d'archivage uniforme pour l'ensemble de leurs documents.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le II du présent article vise à insérer un I *bis* (nouveau) à l'article L. 102 B du livre des procédures fiscales reprenant les dispositions actuellement en vigueur relatives à la conservation des informations, documents, données, traitements informatiques ou système d'information constitutifs des contrôles mentionnés au 1° du VII de l'article 289 du code

général des impôts et la documentation décrivant leurs modalités de réalisation. Si la durée de conservation de ces documents est maintenue à six ans, le second alinéa du présent article permet aux entreprises, passé un délai de trois ans durant lequel les documents devront être conservés dans leur format d'origine, de choisir librement leur support de conservation. **Elles auront notamment la possibilité d'archiver leurs documents papier sous format numérique, ce qui leur est actuellement impossible.**

Par coordination, les articles 99 et 286 du code général des impôts, qui renvoient au I de l'article L. 102 B du livre des procédures fiscales, sont modifiés (I du présent article).

Le III du présent article renvoie à un arrêté du ministre chargé du budget pour la détermination des modalités d'archivage électronique de ces documents. Ces nouvelles dispositions seront applicables à la date de publication de cet arrêté et au plus tard le 1^{er} janvier 2016 (IV du présent article).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de notre collègue députée Véronique Louwagie, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, avec un avis défavorable de la rapporteure, supprimant la distinction entre les deux régimes (papier ou numérique) et le maintien des deux délais qui en résultait (six ans et trois ans).

Les entreprises pourront conserver les documents concourant à l'établissement d'une « piste d'audit fiable » pendant six ans sur le support de leur choix quelle que soit leur forme originale. Elles auront notamment la possibilité de numériser immédiatement les documents reçus ou transmis au format papier.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif prévu au présent article va dans le sens d'une simplification de la vie des entreprises en leur permettant de pouvoir choisir le support de conservation des documents permettant l'établissement d'une piste d'audit fiable après le délai de reprise de trois ans. L'amendement adopté par l'Assemblée nationale visant à laisser aux assujettis le soin de déterminer le mode de conservation des documents mentionnés à l'article L. 102 B du livre des procédures fiscales dès leur réception ou leur émission permettra à ces entreprises de réaliser des économies de stockage et d'homogénéiser les conditions d'archivage de leurs documents.

Décision de votre commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

ARTICLE 19

(Art. 4-1 [nouveau] et 41 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations)

Modernisation de la forme de certains actes de l'administration

Commentaire : le présent article vise à dispenser de signature certains actes des administrations fiscale et sociale, aujourd'hui massivement envoyés par courrier, afin de permettre leur notification aux usagers par voie dématérialisée.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 4 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (dite « loi DCRA ») prévoit que, dans ses relations avec les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics administratifs, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif, « toute personne a le droit de connaître le prénom, le nom, la qualité et l'adresse administratives de l'agent chargé d'instruire sa demande ou de traiter l'affaire qui la concerne ; ces éléments figurent sur les correspondances qui lui sont adressées ». Plus précisément, le deuxième alinéa de l'article 4 dispose que toute décision « comporte, **outre la signature de son auteur**, la mention, en caractères lisibles, du prénom, du nom et de la qualité de celui-ci ».

L'obligation faite aux agents publics de signer les actes administratifs **les contraint à adresser ces décisions par courrier, sous forme papier**, ce qui demande beaucoup de temps et engendre des coûts de gestion incompressibles, réduisant d'autant l'efficacité des services et leur réactivité.

De fait, les administrations sont contraintes de traiter manuellement certains actes pourtant émis en masse, selon un formalisme constant. D'après le rapport de notre collègue députée Sophie Errante, la seule direction générale des finances publiques (DGFIP) dépense ainsi chaque année **plus de 200 millions d'euros en frais d'affranchissement postal**. L'étude d'impact annexée au présent projet de loi de finances précise ainsi qu'en matière fiscale, l'administration émet chaque année environ :

- 19 millions de relances relatives à l'assiette ou au recouvrement ;
- 8,5 millions de mises en demeure de souscrire une déclaration ou de payer ;
- 9,9 millions de décisions d'admission totale d'une demande contentieuse ou gracieuse ;

- 11 millions d'avis à tiers détenteur, oppositions à tiers détenteur, saisies à tiers détenteur et oppositions administratives (cf. *encadré*).

Les procédures de saisie simplifiées

Dans le cadre des procédures de recouvrement de l'impôt, à la suite notamment d'un contrôle fiscal, les comptables publics peuvent mettre en œuvre des procédures de saisies simplifiées et propres au droit fiscal, fondées sur le mécanisme de l'avis à tiers détenteur. Il existe au total **quatre procédures distinctes** :

- **l'avis à tiers détenteur (ATD)**¹ permet à l'administration d'obliger un tiers à lui verser les sommes dont il est dépositaire, détenteur ou débiteur au regard du redevable, à hauteur des droits et pénalités dus par ce dernier. Cette procédure porte sur le recouvrement des créances fiscales et concerne toutes les catégories d'impôts, pourvu que ceux-ci soient exigibles et couverts par le privilège du Trésor.

- **la saisie à tiers détenteur (STD)**² porte sur le recouvrement des produits divers de l'État, c'est-à-dire des produits de toute nature étrangers à l'impôt ;

- **l'opposition à tiers détenteur (OTD)**³ porte sur le recouvrement des produits locaux.

- **l'opposition administrative**⁴ porte sur le recouvrement des amendes, par exemple de la SNCF ou de la RATP.

La DGFIP émet chaque année environ 6,5 millions d'ATD, et 4,5 millions de STD, OTD et oppositions administratives.

La persistance de ces envois de masse sous forme papier, avec signature manuscrite de l'agent instructeur, apparaît **en décalage avec le développement des nouvelles technologies, qui offrent la possibilité de dématérialiser et d'automatiser facilement le traitement de ces actes**, qui se caractérisent par un formalisme standardisé.

De fait, la dématérialisation permettrait à la fois des économies et des gains d'efficacité pour l'administration, et une amélioration de la qualité de service pour les usagers. En témoigne le succès de plusieurs téléservices déjà mis en place, à l'instar du site www.impots.gouv.fr : en 2013, ce sont 13,6 millions de télédéclarations pour l'impôt sur le revenu qui ont été

¹ Articles L. 262 et L. 263 du livre des procédures fiscales.

² Article L. 273 A du livre des procédures fiscales.

³ Article L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

⁴ Article 128 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

souscrites en ligne, soit une hausse de 6,6 % en un an, avec un « taux de fidélité » de près de 90 %¹.

L'objectif de développement des téléservices, porté par le Gouvernement, peut s'appuyer sur un cadre juridique fixé par l'ordonnance n° 2005-1516 du 8 décembre 2005 relative aux échanges électroniques entre les usagers et les autorités administratives et entre les autorités administratives. Son article 9 définit **les règles applicables à la mise en place de téléservices sécurisés**, en prévoyant notamment qu' « *un référentiel général de sécurité fixe les règles que doivent respecter les fonctions des systèmes d'information contribuant à la sécurité des informations échangées par voie électronique telles que les fonctions d'identification, de signature électronique, de confidentialité et d'horodatage* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans la perspective de la dématérialisation et de l'automatisation des procédures, la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations serait complétée par un nouvel article 4-1 afin de **dispenser de signature** :

- **d'une part, toutes les décisions administratives**, quelle que soit leur forme, qui sont aujourd'hui **notifiées aux usagers par l'intermédiaire d'un téléservice sécurisé**, ainsi que **tous les actes préparatoires** à ces décisions ;

- **d'autre part, certains actes limitativement énumérés, qui sont aujourd'hui adressés en masse par courrier postal**, à savoir : les avis à tiers détenteur, les oppositions à tiers détenteur, les oppositions administratives ainsi que les saisies à tiers détenteur, adressés tant au tiers saisi qu'au redevable, les lettres de relance relatives à l'assiette ou au recouvrement, les mises en demeure de souscrire une déclaration ou d'effectuer un paiement et les décisions d'admission totale d'une réclamation. Ces dispositions peuvent s'appliquer aux actes de l'administration fiscale, mais aussi des Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

Par coordination, l'article 41, relatif à l'application à l'outre-mer, serait également modifié.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission, un amendement ajoutant à la liste

¹ Source : DGFIP, rapport d'activité 2013, p. 13.

des actes dispensés de signature **les demandes de documents et de renseignements pouvant être obtenus par la mise en œuvre d'un droit de communication** prévu au chapitre II du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales.

Le droit de communication permet à l'administration fiscale et à l'administration des douanes de **prendre connaissance et, le cas échéant, copie de documents détenus par des tiers**, dans le cadre des procédures de contrôle, d'établissement et de rectification de l'impôt dû par un contribuable. Ce droit s'exerce notamment à l'égard des entreprises, des administrations et établissements publics, des organismes de sécurité sociale ou encore des opérateurs de communications électroniques. **À ce jour, le droit de communication peut s'exercer par voie électronique, mais doit toujours comporter la signature de son auteur** : la suppression de cette dernière exigence permettrait de simplifier et d'accélérer les relations entre l'administration fiscale et les tiers.

L'Assemblée nationale a par ailleurs adopté un amendement rédactionnel présenté par notre collègue Sophie Errante, rapporteure.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Réaffirmé par les Gouvernements successifs, **l'objectif de développement des téléservices** est présenté, dans le projet de loi de finances pour 2015, comme un élément important de la contribution des ministères à la maîtrise des dépenses publiques¹ : *« au ministère des finances et des comptes publics, par exemple, cette évolution s'appuiera sur la priorité donnée au numérique, notamment dans les relations avec l'utilisateur (avec la généralisation progressive de la dématérialisation des échanges et des paiements) »*.

À cet égard, **la suppression de l'obligation de signature proposée par le présent article apparaît comme un préalable indispensable** au développement de ces téléservices et plus généralement des nouvelles technologies dans la relation avec les usagers du service public. Votre rapporteur estime qu'il s'agit d'une mesure positive, à la fois pour l'administration et pour les usagers :

- **en ce qui concerne l'administration**, celle-ci devrait permettre des économies de gestion et d'importants gains d'efficacité, même si ceux-ci sont difficilement chiffrables à ce stade. À cet égard, **le temps libéré pour les agents devrait être mis à profit pour renforcer le contrôle sur pièces et, surtout, pour recevoir physiquement les usagers**, en cohérence avec une demande forte exprimée par ces derniers dans le contexte actuel ;

- **en ce qui concerne les usagers**, la mesure proposée répond à **un besoin de réactivité, de proximité et de simplicité** que permettent les

¹ Exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2015, p. 18.

nouvelles technologies, sans pour autant compromettre la sécurité technique et juridique des procédures. La mesure proposée n'aura pas pour conséquence de limiter la possibilité, pour les usagers, de s'adresser directement au service qui est à l'origine de l'acte : en effet, **la mention du nom, de la qualité et du service de l'agent en charge du traitement du dossier demeure obligatoire.**

Plus généralement, **la mesure proposée s'inscrit pleinement dans l'esprit de la loi DCRA de 2000** : alors qu'auparavant l'exigence d'un service de qualité à l'usager se matérialisait par l'obligation de signer les actes qui lui étaient notifiés, elle passe aujourd'hui par la dématérialisation des procédures. **Plusieurs projets de téléservices sont actuellement en développement**, notamment à la DGFIP qui travaille, à échéance 2015, à un espace sécurisé permettant une dématérialisation totale des relations avec les usagers qui le souhaitent.

Il en va de même pour les **relations à l'égard des tiers, notamment dans le cadre du droit de communication** – ce qui donne tout son sens à l'amendement adopté à l'initiative du Gouvernement¹. La fluidification de la relation entre l'administration et les tiers interrogés est notamment considérée comme un élément crucial dans la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

Il convient de noter que l'hypothèse de la généralisation de la signature électronique, au lieu de la suppression de l'obligation de signature, aurait pu être envisagée. Toutefois, les développements informatiques nécessaires à la généralisation de la signature électronique dans des conditions de sécurité satisfaisantes présentent **un coût prohibitif**, qui explique notamment que la DGFIP ait renoncé à la signature électronique pour ses services de déclaration en ligne de l'impôt sur le revenu et de la TVA. De fait, les téléservices présentent des garanties équivalentes en termes de sécurité, de confidentialité et d'intégrité.

Décision de votre commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

¹ *Votre commission des finances a par exemple eu l'occasion de s'intéresser à la dématérialisation des relations de l'administration fiscale avec les banques, ou encore avec les opérateurs de communications électroniques. Voir à ce sujet l'audition du 12 février 2014 sur les implications pour la France de la législation américaine « FATCA » et les perspectives de développement de l'échange automatique d'informations en matière fiscale, ainsi que le rapport d'information n° 93 (2012-2013) fait par Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier sur le rôle des douanes face au commerce en ligne.*

ARTICLE 21

Habilitation à prendre par ordonnance des mesures législatives pour réorganiser le recouvrement des redevances de stationnement sur la voie publique

Commentaire : le présent article prévoit d'autoriser le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires pour réorganiser le recouvrement des redevances de stationnement sur la voie publique, suite à la dépenalisation du stationnement payant sur voirie introduite par l'article 63 de la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles¹.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN CIRCUIT DE RECOUVREMENT DES AMENDES COÛTEUX ET COMPLEXE

1. Une infraction actuellement sanctionnée par une amende de 1^{ère} classe

Jusqu'au 1^{er} janvier 2016, le non-respect du stationnement payant constitue une **infraction pénale**, passible d'une amende forfaitaire de 1^{ère} classe. Le **montant de celle-ci est uniforme sur le territoire et fixé à 17 euros** depuis le décret n° 2011-876 du 25 juillet 2011.

En revanche, la décision de rendre payant le stationnement sur certaines voies relève uniquement du maire² et le montant de la redevance de stationnement (payée au parcmètre par l'automobiliste) est décidé par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de transports urbains³.

L'amende pour non-respect du stationnement n'est donc pas modulée en fonction des tarifs de stationnement fixés par les collectivités territoriales et son montant se révèle **peu dissuasif** dans certains territoires où les tarifs de stationnement sont élevés ou à l'inverse excessif là où les tarifs sont faibles.

¹ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² Article L. 2213-6 du code général des collectivités territoriales.

³ Article L. 2333-87 du code général des collectivités territoriales.

Le caractère pénal de la sanction implique, par ailleurs, que l'infraction soit constatée par un **agent assermenté par le pouvoir judiciaire**¹. Le nombre des agents assermentés, leurs moyens et surtout le fait qu'ils assument prioritairement d'autres missions, notamment celles relatives à la sécurité publique ne permettent pas une verbalisation suffisante pour être dissuasive.

2. Une répartition du produit des amendes à partir du budget de l'Etat

Alors que le produit des redevances de stationnement est directement perçu par les collectivités territoriales², les amendes de stationnement sont quant à elles versées au **compte d'affectation spéciale (CAS)** « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »³.

Les recettes de ce CAS sont constituées du produit des amendes perçues suite aux infractions au code de la route (contrôles routiers, radars automatiques, contrôles du stationnement).

Le produit des amendes de la police de la circulation (hors celles issues des radars automatiques donc) est réparti entre l'Etat (47 %) et les collectivités territoriales et le Syndicat des transports d'Ile de France (53 %) ⁴.

La répartition entre collectivités territoriales est prévue par diverses dispositions du code général des collectivités territoriales⁵. Le Comité des finances locales établit un partage entre les collectivités locales de plus de 10 000 habitants et celles de moins de 10 000 habitants le produit des amendes précitées proportionnellement au nombre de contraventions à la police de la circulation dressées sur leur territoire respectif. Ce produit doit financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation.

Les sommes revenant aux collectivités territoriales de plus de 10 000 habitants leur sont versées directement, alors que celles revenant aux collectivités de moins de 10 000 habitants sont réparties par les conseils généraux qui établissent une liste de bénéficiaires en fonction des travaux à réaliser. Ce système assure une forme de péréquation et évite un effet de « saupoudrage ».

¹ Il s'agit donc de la gendarmerie nationale, de la police nationale ou de la police municipale.

² Article L. 2331-4 du code général des collectivités territoriales.

³ Ce compte d'affectation spéciale a été ouvert par la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

⁴ Article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, modifié par la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 et la loi n°2012-1509 du 29 décembre 2012.

⁵ Articles L. 2334-24, L. 2334-25, R. 2334-10, R. 2334-11 et R. 2334-12 du code général des collectivités territoriales.

En outre, il est **difficile de connaître exactement le produit des amendes de stationnement**. Le CAS retrace toutes les amendes de la circulation et du stationnement, sans qu'il soit possible de distinguer avec précision les unes des autres. D'après des estimations de la direction du budget pour 2012 : les amendes forfaitaires de stationnement représenteraient 116 millions d'euros et les amendes forfaitaires majorées 79,7 millions d'euros, soit un total de **195,7 millions d'euros** par an, dont 103,6 revenant aux collectivités territoriales et au STIF.

3. Un très faible taux de recouvrement des amendes pour un coût élevé

Le circuit de recouvrement des amendes est long, complexe et coûteux, ainsi que le soulignent de nombreux rapports¹.

Le taux de paiement spontané des amendes de stationnement est faible puisqu'il est inférieur à 50 %².

Le **coût de recouvrement** est très variable selon que ce recouvrement est manuel ou automatique. Ainsi le rapport de la mission d'évaluation des conséquences de la dépenalisation du stationnement³ évalue ce coût à 80 euros pour la procédure manuelle et 2,5 euros pour la procédure automatique.

L'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) relève une **croissance du produit des amendes** du fait de la mise en place du procès-verbal électronique.

B. UNE DÉPÉNALISATION DU STATIONNEMENT À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2016

1. Institution d'une redevance de stationnement et d'un forfait de post-stationnement, directement perçus par les collectivités territoriales

Lors de la discussion du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, notre collègue Jean-Jacques Filleul, rapporteur pour avis au nom de la commission du développement durable, a présenté un amendement dépenalisant le

¹ « Rapport de synthèse sur l'évolution du stationnement payant » de Mme Bolliet et MM. Andrieu, Mazard, Hossard, Gagneron, Desportes, Clavreul, Fedou (juin 2005), « Rapport sur la dépenalisation et la décentralisation du stationnement » du Sénateur Louis Nègre (novembre 2011), « La gestion du produit des amendes de circulation routière » dans le Rapport public annuel 2010 de la Cour des comptes (février 2010).

² Données issues du « Rapport de synthèse sur l'évolution du stationnement payant » précité.

³ Rapport de la « Mission d'évaluation des conséquences de la dépenalisation du stationnement » de Mme Cagé et MM. Apaire, Boaretto, Orizet, Rouzeau et Fournier, juillet 2013.

stationnement. Ainsi, en application de l'article 63 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 précitée, à compter du 1^{er} janvier 2016, l'absence ou l'insuffisance du paiement de la redevance de stationnement ne donnera plus lieu à une sanction pénale mais au **paiement d'un « forfait de post-stationnement »**, dont le montant sera voté par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'intercommunalité compétente.

Ce forfait de post-stationnement n'est pas une sanction administrative mais une modalité de paiement du stationnement, il sera applicable lorsque la redevance de paiement immédiat n'est pas ou insuffisamment réglée.

Un **plafond** est fixé : il ne peut être supérieur au montant de la redevance due pour la durée maximale de stationnement prévue, hors dispositifs d'abonnement, par le barème tarifaire dans la zone.

Le produit des forfaits de post-stationnement sera donc **directement attribué aux collectivités territoriales** instaurant un stationnement payant.

2. Une nouvelle politique de stationnement

Les intercommunalités auront désormais les moyens d'**harmoniser la politique de stationnement** sur les différents territoires les composant. En effet, le tarif de paiement immédiat sera établi en vue de favoriser la fluidité de la circulation, la rotation du stationnement et l'utilisation des moyens de transport collectif ou respectueux de l'environnement. Il pourra être modulé en fonction de la durée du stationnement, de la surface occupée par le véhicule, etc. Le produit des forfaits de post-stationnement financera quant à lui les opérations destinées à **améliorer les transports en commun ou respectueux de l'environnement et de la circulation**. Il ne pourra être utilisé pour les **travaux de voirie** qu'en partie et seulement si la collectivité est compétente en matière de voirie.

3. La constatation et le recouvrement

La **constatation et le recouvrement** du forfait de post-stationnement peuvent être confiés par contrat à un **opérateur privé** (dans le cadre d'une délégation de service public), la police municipale se trouvant ainsi déchargée de cette tâche, les agents chargés de constater l'absence de paiement doivent toutefois obligatoirement être **assermentés**. Le montant du forfait de post-stationnement sera notifié par avis de paiement apposé sur le véhicule par l'agent assermenté de la collectivité ou par avis postal au domicile effectué par l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI). Pour le recouvrement, la collectivité territoriale peut aussi choisir de désigner un comptable public spécialement en charge du recouvrement.

Un dispositif de recours est aussi prévu avec deux étapes : un recours administratif préalable obligatoire auprès de la collectivité ou du tiers contractant puis devant une juridiction administrative spécialisée.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le II de l'article 63 de la loi du 27 janvier 2014 précitée autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures législatives nécessaires pour définir les règles constitutives de la juridiction administrative spécialisée. En revanche, **aucune habilitation n'a été prévue pour le recouvrement du forfait post-stationnement**. Le présent article vise donc à **tirer les conséquences de la dépenalisation du stationnement en matière de recouvrement de la redevance de stationnement en habilitant le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure de nature législative rendue ainsi nécessaire**.

Cette ordonnance devra être prise dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la loi (II de l'article 36 du présent projet de loi).

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN IMPORTANT TRAVAIL INTERMINISTÉRIEL EN COURS

Au cours de la discussion sur le projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, le Premier ministre a demandé à différents corps d'inspection de conduire une mission d'évaluation des conséquences de la dépenalisation du stationnement, qui a rendu public son rapport le 25 juillet 2013¹.

Par ailleurs, le 16 juillet 2014, le préfet Jean-Michel Bérard a été désigné délégué interministériel chargé d'encadrer la décentralisation et la dépenalisation du stationnement. Il est ainsi chargé d'assurer la coordination et le pilotage des différentes administrations concernées. La réponse au questionnaire budgétaire de la mission « Sécurités », dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, indique que des **groupes ont**

¹ Cette mission a été menée par l'inspection générale des services judiciaires, l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des finances et le conseil général de l'environnement et du développement durable et a donné lieu au Rapport de Mme Cagé et MM. Apaire, Boaretto, Orizet, Rouzeau et Fournier, juillet 2013.

été constitués afin de travailler sur toutes les implications de la réforme¹. Les premières réunions se sont tenues en juillet.

En effet, la dépénalisation du stationnement nécessite de **nombreux ajustements**. Par exemple, le produit du forfait de post-stationnement ne venant plus alimenter le CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », la **perte de recettes** pour l'Etat est estimée à 90 millions d'euros alors que les collectivités territoriales pourraient bénéficier, dans leur ensemble, d'un montant de recettes d'environ 195 millions d'euros². Cette perte pour l'Etat sera compensée en loi de finances³.

En revanche, le système de péréquation actuellement en vigueur disparaîtra. Les collectivités de moins de 10 000 habitants pourraient voir leurs recettes diminuer d'environ 10 millions d'euros, toujours selon le même rapport de la mission d'évaluation.

Par ailleurs la constatation et le recouvrement des redevances et forfaits pourront engendrer des **charges nouvelles** pour les collectivités territoriales, avec la **nécessité de nouvelles organisations**, selon leur choix de déléguer ou non.

Enfin, dans le cas où les communes ne délègueraient pas à un opérateur privé, le surcoût serait important pour la direction générale des finances publiques puisque ses agents devraient reprendre l'activité de traitement du recouvrement actuellement à la charge des officiers du ministère public⁴.

B. UNE HABILITATION VISANT À FACILITER LA TRANSITION ENTRE LES DEUX RÉGIMES

Les mesures envisagées ont pour objet de **fixer les règles de recouvrement et de gestion de la redevance de stationnement** afin de répondre aux difficultés évoquées plus haut et de créer un **service public décentralisé du stationnement efficace**. D'après l'évaluation préalable du présent article, les objectifs poursuivis sont :

¹ L'organisation retenue est la suivante : un groupe plénier composé de délégués assurant le suivi de l'avancement de la réforme, 5 groupes opérationnels et des groupes chantiers. Les groupes opérationnels travailleront sur les thématiques suivantes : architecture juridique et compétences institutionnelles, juridiction administrative spécialisée et procédure contentieuse, recouvrement et comptabilité publique, équilibres financiers et incidences budgétaires, gestion des procédures techniques et verbalisation électronique. Chaque chef de groupe opérationnel a défini les chantiers sur lesquels les travaux doivent être plus particulièrement orientés et a constitué les groupes chantiers.

² Montants évalués par la mission précitée.

³ VI de l'article 63 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

⁴ Rapport de la « Mission d'évaluation des conséquences de la dépénalisation du stationnement » de Mme Cagé et MM. Apaire, Boaretto, Orizet, Rouzeau et Fournier, juillet 2013.

- **d'éviter un surcoût important de fonctionnement** pour le réseau de recouvrement de la DGFIP lorsque les collectivités territoriales choisiront de désigner un comptable public ;

- **d'élargir l'automatisation actuelle de l'émission des amendes à tout le circuit** (constatation, paiement, comptabilisation des droits), en lien avec l'ANTAI afin d'offrir un service opérationnel aux collectivités locales et établissements publics locaux et de permettre l'accès des entreprises au marché de l'encaissement des droits de stationnement ;

- **de développer les ressources propres des collectivités territoriales et établissements publics locaux.**

L'audition par votre rapporteur de Jean-Michel Bérard, délégué interministériel pour la décentralisation du stationnement, le 20 octobre 2014, a montré que la mise en œuvre d'une telle réforme nécessite une habilitation à agir par voie d'ordonnance de manière à assurer une **transition efficace entre deux régimes assez différents**. Il s'agit plus spécialement de **respecter les intentions du législateur**, telles qu'issues de l'article 63 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 précitée, de conserver **un système fiable**, de savoir **tirer profit de l'expérience de l'ANTAI**, ainsi que **d'éviter l'engorgement de la juridiction administrative**¹.

Décision de votre commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

¹ Le dispositif issu de l'article 63 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 précitée aurait en effet pour conséquence de transférer en 2016 le contentieux du stationnement payant du juge pénal (pour les amendes) au juge administratif (pour les futurs forfaits de post-stationnement).

ARTICLE 22

(Art. L. 312-8 du code monétaire et financier)

Absence de frais de prélèvement au profit des comptables publics et régisseurs de recettes

Commentaire : le présent article prévoit que les prélèvements opérés par les comptables publics pour recouvrer les produits locaux, les produits divers ou les amendes sont gratuits pour le débiteur prélevé.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1724 *bis* du code général des impôts dispose que « les prélèvements opérés à l'initiative de l'administration fiscale pour le paiement des impôts, droits et taxes mentionnés au présent code **n'entraînent aucun frais pour le contribuable** ». Le recours à un prélèvement est donc gratuit pour le contribuable. En revanche, comme l'indique l'étude d'impact annexée au présent projet de loi, cette disposition « **n'est applicable qu'aux prélèvements fiscaux et non pas aux autres prélèvements opérés par la DGFIP. Il convient donc pour des raisons de clarification d'harmoniser la législation** ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article insère, au sein du code monétaire et financier, un nouvel article L. 312-1-8 qui prévoit que « **les prélèvements au profit des comptables publics et des régisseurs de recette opérés pour le paiement des produits locaux, des produits divers et des amendes dont ils assurent le recouvrement n'entraînent aucun frais pour le débiteur prélevé** ».

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article procède à une **clarification bienvenue** même s'il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une simplification administrative. Elle devrait en tout état de cause favoriser des moyens modernes de paiement des créances dues à l'Etat et diminuer les charges de gestion de l'administration fiscale.

Décision de votre commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

ARTICLE 25

(Art. L. 1611-7-1 [nouveau] du code général des collectivités territoriales)

Autorisation des conventions de mandat en matière de maniement des fonds publics pour l'État et les collectivités territoriales

Commentaire : le présent article prévoit d'autoriser les conventions de mandat en matière de maniement des fonds publics de l'État, des collectivités territoriales ainsi que de leurs établissements respectifs. Il procède également à la validation législative des conventions de mandat en cours.

I. LE DROIT EXISTANT

Les personnes publiques sont amenées à manier des fonds : elles encaissent des recettes et décaissent des dépenses. Certaines d'entre elles choisissent de confier, par contrat, la perception de certaines catégories de recettes ou le paiement de certaines dépenses à un organisme tiers, jugé plus efficace que ne pourraient l'être les services de l'administration. Pour des établissements publics culturels, par exemple, des prestataires privés peuvent assurer un service de billetterie permettant d'atteindre un plus grand nombre d'acheteurs potentiels.

La question se pose de la légalité de ces contrats et, le cas échéant, du régime qui doit trouver à s'appliquer pour leur conclusion, leur exécution et leur cessation.

A. UN RÉGIME PENDANT LONGTEMPS JURISPRUDENTIEL QUI NE SUFFIT PLUS À FONDER LA LÉGALITÉ DES CONVENTIONS DE MANDAT

1. La théorie du mandat, une construction jurisprudentielle permettant d'éviter la multiplication des procédures de gestion de fait

a. La gestion de fait

Les personnes publiques sont soumises à un régime comptable spécifique¹, comportant des prérogatives mais aussi des sujétions exorbitantes du droit commun. **Le maniement des fonds, c'est-à-dire le**

¹ Défini par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

recouvrement des recettes et l'exécution des dépenses, est confié à un comptable public, fonctionnaire nommé par le ministre du budget.

L'exclusivité de compétence du comptable public s'entend strictement. L'article 60-XI de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 dispose ainsi :

« Toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public doté d'un poste comptable ou dépendant d'un tel poste doit, nonobstant les poursuites qui pourraient être engagées devant les juridictions répressives, rendre compte au juge financier de l'emploi des fonds ou valeurs qu'elle a irrégulièrement détenus ou maniés.

« Il en est de même pour toute personne qui reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public et pour toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public, procède à des opérations portant sur des fonds ou valeurs n'appartenant pas aux organismes publics, mais que les comptables publics sont exclusivement chargés d'exécuter en vertu de la réglementation en vigueur. »

La procédure par laquelle le juge financier reconnaît sa compétence à l'égard d'une personne intervenue irrégulièrement dans le maniement des fonds publics a reçu le nom coutumier de « gestion de fait ».

b. La théorie du mandat

La théorie du mandat consistait en **un régime jurisprudentiel écartant la qualification de gestion de fait lorsqu'une convention liait la personne maniant des fonds publics à la personne publique.** Comme le souligne la doctrine, ce contrat, *« sous réserve qu'il soit régulier [...], constituait un "titre légal" permettant au cocontractant de percevoir ces recettes normalement destinées à la caisse du comptable public »*¹.

Cette jurisprudence n'était cependant pas fondée sur une base juridique très claire. Ainsi que le relève la doctrine, *« il était parfois fait référence [...] au contrat de mandat prévu par l'article 1984 du Code civil »*², lequel article dispose que *« le mandat ou procuration est un acte par lequel une personne donne à une autre le pouvoir de faire quelque chose pour le mandant et en son nom. Le contrat ne se forme que par l'acceptation du mandataire ».*

¹ Michel Lascombes, « La notion de recettes publiques, la gestion de fait et les contrats contenant un mandat financier » in *AJDA*, 2009, p. 20401.

² Idem.

2. Une intervention du législateur rendue nécessaire par l'avis du Conseil d'État du 13 février 2007

Sur sollicitation du Premier ministre, le Conseil d'État dans sa fonction consultative s'est prononcé sur les conditions de validité des conventions de mandat conclues en matière de recettes et de dépenses publiques des collectivités territoriales.

Le Conseil d'État dans son avis du 13 février 2007¹ commence par indiquer que « *le principe de l'exclusivité de compétence du comptable public pour procéder au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses publiques doit être regardé comme un principe général des finances publiques applicable à l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs établissements publics* ».

Il énonce ensuite le principe selon lequel « *une autorité publique investie d'une compétence ne peut en disposer, c'est-à-dire s'en déposséder, ne serait-ce que temporairement et partiellement, que si la possibilité lui en a été expressément conférée par une disposition normative d'un niveau approprié* ».

Il conclut donc que « *dans les cas où la loi n'autorise pas l'intervention d'un mandataire, les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne peuvent décider par convention de faire exécuter une partie de leurs recettes ou de leurs dépenses par un tiers autre que leur comptable public* ».

La théorie du mandat est rejetée et la nécessité d'une base juridique de niveau législatif pour les conventions dites de mandat des collectivités territoriales affirmée.

3. Une nécessité confirmée par la jurisprudence ultérieure, tant pour l'État que pour les collectivités territoriales

La réponse du Conseil d'État a été reprise dans la circulaire de la direction générale des collectivités locales et de la direction générale de la comptabilité publique du 8 février 2008². Au surplus, le Conseil d'État dans sa fonction contentieuse a ensuite rappelé que « *les collectivités territoriales et leurs établissements publics ne peuvent décider par convention de faire exécuter une partie de leurs recettes ou de leurs dépenses par un tiers autre que leur comptable public, lequel dispose d'une compétence exclusive pour procéder au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses publiques* »³.

Mais la gestion de fait n'est pas établie dans le cas où les fonds ne sont pas publics. En l'espèce, le rapporteur public du Conseil d'État a estimé, dans ses conclusions, que tel n'était pas le cas quand la recette est « *le résultat*

¹ Conseil d'État, Assemblée générale, avis n° 373.788 du 13 février 2007.

² Bulletin officiel du ministère de l'Intérieur n° 2008-2, p. 139, texte 12.

³ Conseil d'État, décision n° 297877 du 6 novembre 2009.

de l'activité de l'opérateur économique »¹ et non la perception du produit d'une créance déjà existante. La légalité de la convention de mandat dépend donc *in fine* du caractère public ou non des fonds maniés.

La relative indétermination de la notion de recettes ou de dépenses publiques aurait pu conduire, s'il en était donné une interprétation restrictive, à limiter les cas de gestion de fait et à autoriser la plupart des conventions dites de mandat. Mais comme le souligne le rapporteur public, c'est une interprétation plus extensive qui a prévalu et « *les recettes les plus nombreuses [...] entrent à l'évidence dans le champ du principe d'exclusivité du comptable public* »².

L'avis et la jurisprudence du Conseil d'État étaient relatifs aux collectivités territoriales et à leurs établissements. Aussi aurait-il été possible de douter que les mêmes règles s'appliquassent à l'État et à ses établissements – bien que cette interprétation apparaisse fragile au vu de la généralité du principe dégagé par le Conseil d'État dans l'avis de 2007.

La nécessité d'une base légale aux conventions de mandat de l'État s'est vue confirmée par la Cour des comptes dans des décisions de 2011 et 2012 relatives à un même cas d'espèce³ faisant intervenir le Musée national du sport, établissement public de l'État. Parmi les griefs qui amènent la Cour des comptes à constater que le contrat « *ne valait pas titre légal autorisant cette entreprise à encaisser des recettes, détenir des fonds et payer des dépenses à caractère public* » figure « *l'irrégularité de l'objet du contrat, qui visait à externaliser sans fondement légal un service public* »⁴.

B. DES POSSIBILITÉS DE MANDAT TRÈS LIMITÉES

1. Les dispositifs autorisés par la loi et les règlements

a. Les dispositifs réglementaires

Le droit réglementaire en vigueur⁵ prévoit deux modalités de mise en œuvre d'un mandat en matière de gestion des fonds publics.

D'une part, un ou plusieurs mandataires peuvent être désignés par le comptable public pour agir en son nom et sous sa responsabilité⁶. Cependant, comme le souligne l'avis précité du Conseil d'État⁷ ainsi que la

¹ Cité par Michel Lascombes, « La notion de recettes publiques, la gestion de fait et les contrats contenant un mandat financier » in *AJDA*, 2009, p. 20401.

² *Idem*.

³ *Cour des comptes, décisions n° 61032 du 26 mai 2011 et n° 63131 du 8 mars 2012.*

⁴ *Les deux autres griefs sont relatifs à l'incompétence juridique d'un des signataires du contrat et à l'absence d'autonomie de décision du cocontractant par rapport au musée.*

⁵ *Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.*

⁶ *3^e alinéa de l'art. 14 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 et article 16 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012.*

⁷ *Conseil d'État, Assemblée générale, avis n° 373.788 du 13 février 2007.*

doctrine, « *cette hypothèse ne couvre pas les conventions de mandat litigieuses puisqu'il s'agit essentiellement d'agents du réseau du Trésor public désignés par les comptables publics et d'huissiers de justice¹* », tandis que les contrats de mandat sont conclus par l'ordonnateur et que le cocontractant peut être une société commerciale.

D'autre part, des régisseurs peuvent être chargés pour le compte des comptables publics d'opérations d'encaissement ou de paiement. Ils sont nommés au terme d'une procédure précisée par le décret n° 92-681 du 20 juillet 1992 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances des organismes publics. Par exemple, les régies de recettes et les régies d'avances de l'État et des établissements publics nationaux sont créées par arrêté conjoint du ministre du budget et du ministre intéressé². Les contrats de mandat visés par l'avis du Conseil d'État du 13 février 2007 ne correspondent donc pas à la définition d'une régie.

b. Les dispositifs législatifs

Les dispositions relatives aux contrats de partenariat prévoient la possibilité d'un mandat en matière de maniement des fonds publics : « *le contrat de partenariat peut prévoir un mandat de la personne publique au cocontractant pour encaisser, au nom et pour le compte de la personne publique, le paiement par l'utilisateur final de prestations revenant à cette dernière³* ». Ce mandat n'est cependant que subsidiaire à l'objet du contrat de partenariat, qui peut être par exemple de construire et d'exploiter une infrastructure. *A contrario*, les contrats de mandat ayant pour objet principal le maniement des fonds publics ne sont pas inclus dans le champ de l'autorisation.

En outre, **l'article L. 1611-7 du code général des collectivités territoriales dispose que les collectivités territoriales peuvent confier certaines dépenses à un organisme qui doit être doté d'un comptable public ou habilité par l'État.** Cette dernière condition limite le champ des organismes concernés et en exclut la majeure partie des acteurs privés. Les contrats de mandat tels que ceux faisant l'objet de la jurisprudence précitée du Conseil d'État ne sont ainsi pas inclus dans l'autorisation.

2. Des conventions nombreuses privées de base légale

Les dispositifs prévus par la loi apparaissent trop limités dans leur objet : d'une part, seules les dépenses peuvent faire l'objet d'un mandat au

¹ Jean-David Dreyfus, « Les conditions de validité des conventions de mandat conclues en matière de recettes et dépenses publiques des collectivités territoriales » in *AJDA*, 2008, p. 787.

² Art. 2 du décret n°92-681 du 20 juillet 1992 relatif aux régies de recettes et aux régies d'avances des organismes publics.

³ Art. L. 1414-1 du code général des collectivités territoriales et art. 1^{er} de la loi n° 2008-735 du 28 juillet 2008 relative aux contrats de partenariat modifiant l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat.

sens de l'article L. 1611-7 du code général des collectivités territoriales, d'autre part le contrat de partenariat n'est pas l'outil conventionnel le plus utilisé par les acteurs publics du fait de sa complexité et de son objet.

S'il semble difficile d'établir un recensement des organismes concernés, tant du côté des collectivités territoriales que de celui de l'État, il est probable qu'un nombre élevé de conventions de mandat sans base légale soit en cours d'exécution. Dans le secteur des établissements publics culturels par exemple, la vente de droits d'entrée est fréquemment confiée à des tiers qui assurent une diffusion plus large que ne le pourraient les services de l'établissement. Sur le site internet de la FNAC¹ sont ainsi en vente des billets pour de grands musées ou monuments nationaux, de statut public, tels que le Louvre, le Château de Versailles, le centre Pompidou, le musée d'Orsay, etc.

En l'état du droit, la perception par un acteur privé d'une partie des recettes de ces établissements fait l'objet d'une insécurité juridique : si ces recettes ne sont pas qualifiées de publiques par le juge, le dispositif est légal, dans le cas contraire il ne l'est pas. L'étude d'impact du présent projet de loi fait également référence à l'encaissement de loyers par des organismes HLM ou encore à l'encaissement de droits de chancellerie pour le compte de certains consulats. **L'absence de base juridique établie pour l'ensemble de ces contrats fait peser un risque contentieux sur les administrations concernées ainsi que sur leurs cocontractants.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. L'AUTORISATION DES CONVENTIONS DE MANDAT POUR L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Pour les collectivités territoriales : l'élargissement aux recettes des possibilités déjà ouvertes en dépenses

Le présent article prévoit, en son I, **l'insertion d'un article L. 1611-7-1 au sein du code général des collectivités territoriales, qui aurait pour objet d'autoriser les collectivités territoriales et leurs établissements à confier l'encaissement de recettes à un organisme public ou privé (et non nécessairement doté d'un comptable public ou habilité par l'État, contrairement aux dispositions de l'article L. 1611-7 qui concerne le paiement de certaines dépenses). Les cas d'exécution forcée sont exclus de l'autorisation.**

L'avis du comptable public est requis.

¹ <http://www.fnacspectacles.com/place-spectacle/Expositions/Musees-p1552751977252814578.htm>

Trois grands types de recettes sont concernés qui, selon les éléments recueillis par votre rapporteur auprès de la direction générale des finances publiques (DGFIP), correspondent aux cas les plus fréquemment rencontrés dans la pratique : les droits d'accès à des prestations culturelles, sportives ou touristiques fournies par les collectivités, les revenus tirés d'immeubles leur appartenant et confiés en gérance ainsi que d'autres produits et redevances du domaine dont la liste sera fixée par décret et des prestations revenant à la collectivité ou à l'établissement dans le cadre du service public de l'eau, de l'assainissement ou à d'autres services publics dont la liste sera également fixée par décret.

Les opérations effectuées par le mandataire le sont « *au nom et pour le compte de l'organisme public local mandant* », ce qui correspond à la définition du mandat prévue à l'article 1984 du Code civil. En revanche, contrairement aux dispositions du Code civil, le présent article dispose que la convention est « *obligatoirement écrite* ».

Au surplus, la convention doit prévoir « *une reddition au moins annuelle des comptes des opérations et des pièces correspondantes* ». Elle peut également prévoir « le paiement par l'organisme mandataire des remboursements des recettes encaissées à tort ».

Un décret doit préciser « *les dispositions comptables et financières* » relatives aux opérations effectuées.

Il faut noter que la convention de mandat peut, selon son montant, son objet et la nature juridique du mandataire, entrer dans le champ de la commande publique - code des marchés publics ou ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Dans ce cas, les modalités de passation du contrat et de cessation de la convention sont celles prévues dans les textes précités.

2. Pour l'État : l'autorisation du dispositif en matière de recettes et de dépenses

Le II du présent article autorise l'État, ses établissements publics, leurs groupements d'intérêt public (GIP) et les autorités publiques indépendantes¹ (API) dotés d'un comptable public à confier l'encaissement de recettes et le paiement de dépenses à un organisme public ou privé.

L'avis conforme du comptable public est requis.

Le champ de l'autorisation en matière de dépenses est très large : il correspond aux dépenses de fonctionnement, d'investissement et

¹ Les autorités publiques indépendantes sont des autorités administratives indépendantes dotées de la personnalité morale, cf. Sénat, rapport n° 616 (2013-2014) de M. Patrice Gélard, fait au nom de la commission des lois, p. 17.

d'intervention. Sont également inclus « *les aides à l'emploi, les dépenses de pensions, rentes et émoluments assimilés* ».

Les recettes couvertes par l'autorisation sont également nombreuses : recettes propres des établissements publics de l'État, des GIP et des API¹, recettes tirées des prestations fournies (par un renvoi implicite aux dispositions précitées en matière de contrats de partenariat), redevances et recettes non fiscales issues de la délivrance des visas dans les chancelleries diplomatiques et consulaires.

D'après les informations transmises par la DGFIP à votre rapporteur, les recettes propres incluent les subventions ou les dons. Elle a également indiqué que, « *dans le cadre des conventions de mandat, la disposition vise notamment à permettre aux établissements publics nationaux de recourir au financement participatif² par le biais des sociétés qui proposent ce service en ligne* ».

Sont exclues les recettes fiscales et plus largement les prélèvements obligatoires.

De même que pour les collectivités territoriales et leurs établissements, les opérations effectuées le sont « *au nom et pour le compte de l'organisme public mandant* ». La convention doit être écrite et prévoir « *une reddition au moins annuelle des comptes des opérations et des pièces correspondantes* ». Elle peut également prévoir « *le paiement par l'organisme mandataire des remboursements des recettes encaissées à tort* » ainsi que « *le recouvrement et l'apurement (...) des éventuels indus résultant des paiements* ».

Là encore, **la convention de mandat peut, selon son montant, son objet et la nature juridique du mandataire, entrer dans le champ de la commande publique**. Dans ce cas, les modalités de passation du contrat et de cessation de la convention sont celles prévues dans les textes précités.

Les conditions et les modalités d'exécution doivent être précisées par un décret pris sur le rapport du ministre chargé du budget.

B. LA VALIDATION LÉGISLATIVE DES DISPOSITIFS DÉJÀ EXISTANTS

L'illégalité des conventions de mandat en dehors des cas prévus par la loi et les règlements emporte **deux conséquences : d'une part, la convention de mandat constitue un titre contractuel irrégulier et encourt l'annulation par le juge du contrat**. En effet, l'annulation est justifiée quand l'irrégularité tient « *au caractère illicite du contenu même du contrat³* », ce qui pourrait être le cas ici en l'état du droit.

¹ Par exemple, les recettes de billetterie appartiennent aux ressources propres d'un établissement public culturel, de même que les recettes issues de la vente de publications.

² Ou « *crowdfunding* ».

³ Conseil d'État, « *Le juge administratif et la commande publique* », 2014, p. 5.

D'autre part, le cocontractant ainsi que l'ordonnateur peuvent être condamnés pour gestion de fait par le juge financier. La sanction de la gestion de fait est de nature financière ou pénale. En effet, le 4^e alinéa du XI de l'article 60 de la loi de finances du 23 février 1963 prévoit que les comptables de fait peuvent, dans le cas où ils n'ont pas fait l'objet de poursuites au titre du délit d'usurpation de fonctions (prévu par l'article 433-12 du code pénal), être condamnés aux amendes prévues par la loi.

Le risque contentieux est donc double et le III du présent article a pour objet de sécuriser les contrats en cours, conclus avant l'entrée en vigueur du présent article.

*

À l'initiative de notre collègue députée Sophie Errante, rapporteure, la commission spéciale a adopté quatre amendements rédactionnels.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur considère que **la sécurisation des contrats de mandat, conclus et à venir, est nécessaire pour permettre à l'administration de mener ses missions à bien de façon efficace**, en partenariat avec un réseau d'acteurs non exclusivement public.

A. LA CONFORMITÉ AU PRINCIPE CONSTITUTIONNEL DE LIBRE-ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le présent article encadrant l'action des collectivités territoriales, il faut s'assurer qu'il est **en conformité avec le principe constitutionnel de libre-administration des collectivités territoriales**¹. Le I du présent article prévoit que **l'avis du comptable public** est requis mais, contrairement au II concernant l'État, ses établissements, leurs GIP et les API, il ne s'agit pas d'un avis conforme : en d'autres termes, les collectivités restent libres de conclure un contrat de mandat même dans le cas où le comptable public s'est prononcé en la défaveur d'un tel dispositif. Le comptable public étant un fonctionnaire nommé par le ministre chargé du budget, l'absence d'avis conforme contribue à assurer le respect du principe de libre-administration des collectivités territoriales.

En outre, **l'extension du champ d'application de la mesure par décret pour les collectivités territoriales ne semble problématique ni au regard de leur libre-administration, ni au regard de la validité juridique d'une telle possibilité** dans la mesure où la loi en pose le principe et où, le

¹ Art. 72 de la Constitution du 4 octobre 1958.

cas échéant, les collectivités territoriales ne verraient pas leur champ d'action réduit mais élargi.

B. UNE VALIDATION NE RÉPONDANT QUE PARTIELLEMENT AUX CRITÈRES ÉTABLIS PAR LA JURISPRUDENCE DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Le III du présent article prévoit la validation des conventions de mandat conclues avant la date de publication de la présente loi « *en tant qu'elles seraient contestées sur le moyen tiré de l'absence de disposition législative prévoyant l'intervention d'un mandataire n'ayant pas la qualité de comptable public pour l'exécution de tout ou partie des recettes de ces entités* » et, pour l'État, ses établissements, leurs GIP et les API « *en tant qu'elles seraient contestées sur le moyen tiré de l'absence de disposition législative prévoyant l'intervention d'un mandataire n'ayant pas la qualité de comptable public pour l'exécution de tout ou partie des recettes ou des dépenses de ces entités* ».

La validation législative d'un dispositif constitue une immixtion dans le pouvoir du juge et fait l'objet à ce titre d'un strict encadrement par le Conseil constitutionnel. Sa jurisprudence¹ s'articule autour de cinq conditions cumulatives :

- Le respect des décisions de justice ayant force de chose jugée

Le présent article précise explicitement que la validation est opérée « *sous réserve des décisions passées en force de chose jugée* ».

- Le respect du principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions

Cette condition ne trouve pas à s'appliquer ici.

- La stricte définition de la portée de la validation

Le présent article précise que les conventions sont validées « *en tant qu'elles seraient contestées sur le moyen tiré de l'absence de disposition législative prévoyant l'intervention d'un mandataire n'ayant pas la qualité de comptable public pour l'exécution de tout ou partie des recettes ou des dépenses de ces entités* ». **Il semble que la validation doit s'entendre uniquement pour les contrats qui respectent les conditions de validité prévues au présent article :** caractère écrit de la convention, reddition au moins annuelle des comptes des opérations et des pièces correspondantes, avis du comptable public (avis conforme le cas échéant), catégories de recettes et de dépenses correspondant au champ de l'autorisation prévu par le présent article, au regard de la nature juridique de l'entité.

Ainsi entendue, la portée de la validation serait strictement définie et les conventions resteraient susceptibles d'être annulées au regard d'autres irrégularités.

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 99-425 DC du 29 décembre 1999.

- La poursuite d'un motif impérieux d'intérêt général¹

Dans son commentaire de la décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014, le Conseil constitutionnel précise que « *le motif impérieux d'intérêt général réside donc essentiellement dans la volonté du législateur de mettre fin à une incertitude juridique, source d'un abondant contentieux*² ».

Si l'incertitude juridique est réelle, l'ampleur des contentieux potentiels est en revanche plus difficile à évaluer. Les conséquences attachées aux éventuelles annulations des conventions de mandat sont de deux ordres : d'une part, d'un point de vue financier, l'annulation suppose de reprendre la procédure donc d'engager de nouveaux frais, en particulier si l'attributaire choisi à l'issue de la première procédure doit être indemnisé pour son préjudice. D'autre part, l'annulation pourrait conduire à ralentir ou entraver l'action des entités concernées pendant plusieurs mois du fait des délais nécessaires à la reprise d'une procédure de marché public ou de délégation de service public.

Ces conséquences certes dommageables pour l'action publique ne semblent cependant pas de nature à constituer un « motif impérieux d'intérêt général » au sens de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, dans la mesure où le contentieux potentiel n'est pas évalué et où le changement de l'état du droit peut faire l'objet d'une communication aux établissements publics concernés ainsi qu'aux collectivités territoriales dans le but d'une adaptation des contrats en cours aux règles prévues par les I et II du présent projet d'article.

En outre, le juge du contrat peut moduler l'application de ses décisions dans le temps pour éviter les conséquences les plus néfastes de celles-ci et donner ainsi un délai aux personnes publiques concernées pour qu'elles se mettent en conformité.

- Le respect des règles et principes de valeur constitutionnelle³

Il n'y a pas lieu d'examiner le respect de ce critère dès lors que le motif impérieux d'intérêt général n'apparaît pas constitué.

Le dispositif de validation législative n'apparaît donc pas pleinement justifié. Il doit être réservé à des cas faisant peser un risque très lourd sur l'action publique et n'offrant d'autre recours aux administrations que l'immixtion du législateur dans la fonction du juge, ce qui n'apparaît pas être le cas ici. **Le « motif impérieux d'intérêt général » ne se justifie pas dès lors que le volume des contentieux en cours ou passés n'apparaît pas considérable et dans la mesure où les contrats en cours peuvent faire**

¹ Le « motif impérieux d'intérêt général », formulation issue de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) remplace la référence à un « intérêt général suffisant » depuis la décision n° 2013-366 QPC du 14 février 2014.

² Commentaire disponible en ligne (http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2013366QPCccc_366qpc.pdf).

³ Sauf à ce que le but d'intérêt général visé soit lui-même de valeur constitutionnelle.

l'objet d'une adaptation pour assurer leur conformité à la loi. Votre rapporteur propose par conséquent de ne pas procéder à la validation législative et de s'en remettre à la sagesse du juge en cas d'éventuel contentieux pour moduler la nature de la sanction et sa date d'application.

En outre, la mention selon laquelle le décret précisant les modalités d'exécution du contrat de mandat doit être « *pris sur le rapport du ministre chargé du budget* » constitue une immixtion du législateur dans l'organisation du pouvoir réglementaire. **Il propose donc de la supprimer.** La commission a également proposé une modification rédactionnelle.

Décision de votre commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

ARTICLE 26

(Art. 30 de la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984)

Simplification de la procédure de désignation des commissaires aux comptes des établissements publics de l'État

Commentaire : le présent article prévoit la suppression de la nomination par le ministre chargé de l'économie des commissaires aux comptes dans les établissements publics de l'État.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE NOMINATION FORTEMENT ENCADRÉE

1. Une obligation légale de nomination dans certains établissements publics de l'État

Certaines entreprises ou entités ont l'obligation de recourir à un commissaire aux comptes qui, extérieur à l'entité considérée, a pour rôle de certifier que les comptes annuels sont réguliers, sincères et donnent « *une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et du patrimoine de la personne ou de l'entité à la fin de cet exercice* » (article L. 823-9 du code de commerce). La mise en œuvre de l'obligation de nomination d'un commissaire aux comptes dépend de la nature juridique de l'entité ainsi que de certains seuils notamment relatifs à la masse salariale, au chiffre d'affaires et au bilan¹.

Dans le cas des établissements publics de l'État, les règles relatives à la nomination des commissaires aux comptes sont prévues aux articles 30 et 31 de la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises.

Deux situations doivent être distinguées. D'une part, si l'établissement public est soumis aux règles de la comptabilité publique, la nomination est obligatoire² lorsque sont franchis deux des trois seuils suivants : 50 salariés permanents en moyenne, un montant hors taxes de chiffre d'affaires et de ressources liées à l'activité courante de 3 100 000 euros et un total de bilan de 1 550 000 euros (décret n° 85-295 du 1^{er} mars 1985). D'autre part, que l'établissement soit ou non soumis aux règles de la

¹ *Compagnie nationale des commissaires aux comptes, tableau de synthèse des cas de nominations obligatoires du commissaire aux comptes (https://www.cncc.fr/download/cncc_entites_web.pdf).*

² *Nomination d'un commissaire aux comptes et d'un suppléant.*

comptabilité publique, la nomination de deux commissaires est obligatoire dès lors qu'il est tenu d'établir des comptes consolidés¹.

2. Une procédure de désignation spécifique aux établissements publics de l'État

Le 2 de l'article 30 de la loi n° 84-148 du 1^{er} mars 1984 précitée dispose que « *les commissaires aux comptes des établissements publics de l'État sont nommés, sur proposition des organes dirigeants, par le ministre chargé de l'économie. Lorsque des titres financiers de l'établissement sont admis aux négociations sur un marché réglementé, cette nomination est effectuée après avis de l'Autorité des marchés financiers dans des conditions fixées par décret* ». La SNCF est par exemple soumise à un tel avis.

Comme le précise l'étude d'impact du présent projet de loi, cette nomination prend la forme « *d'une lettre co-signée par le directeur des affaires juridiques des ministères économique et financier et par le directeur général des finances publiques* ».

B. UNE PROCÉDURE DE DÉSIGNATION DEVENUE OBSOLÈTE

1. Une nomination ministérielle valant simple approbation d'une procédure de marché public

Depuis la loi n° 96-609 du 5 juillet 1996, les commissaires aux comptes dans les établissements publics industriels et commerciaux de l'État ne sont plus choisis sur liste. Les établissements industriels et commerciaux, dès lors que leur objet n'est pas exclusivement industriel et commercial, correspondent à la définition d'un pouvoir adjudicateur ou d'entité adjudicatrice tels que prévus à l'article 3 de l'ordonnance du 6 juin 2005². Ils doivent à ce titre respecter les règles de la commande publique dans le choix du commissaire aux comptes³. Quant aux établissements publics de l'État non industriels et commerciaux, ils sont soumis au code des marchés publics (article 2 du code des marchés publics).

Ainsi, comme le souligne l'étude d'impact, la nomination ministérielle peut ne constituer qu'une « *simple approbation de la procédure de passation d'un marché public, dont le ministre ne peut modifier le résultat* », d'autant plus que

¹ Conformément à l'article 13 de la loi n° 85-11 du 3 janvier 1985, une entreprise publique a l'obligation d'établir des comptes consolidés dès lors qu'elle contrôle « une ou plusieurs autres entreprises » ou exerce sur elles « une influence notable ».

² Ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. La SNCF ou la RATP sont par exemple considérées comme des entités adjudicatrices.

³ Ministère de l'économie, Direction des affaires juridiques, fiche technique « Les pouvoirs adjudicateurs », p. 8.

« le ministre ne peut écarter la nomination pour des motifs de déontologie ou d'indépendance des commissaires aux comptes dont le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C) est le seul garant » (conformément à l'article L. 821-1 du code de commerce).

2. Une procédure mobilisant d'importantes ressources administratives

Les propositions de nomination des commissaires aux comptes sont examinées par le ministère concerné, qui doit s'assurer de leur régularité juridique au regard du droit des marchés publics. Selon l'étude d'impact du présent projet de loi, l'examen des dossiers de commissaires aux comptes a donné lieu depuis 2008 à « 340 consultations de la direction des affaires juridiques du ministère chargé de l'économie, dont 213 avis favorables ou décisions de nomination ».

Dans près de deux tiers des cas, l'avis est favorable et le contrôle, n'ayant d'autre effet que celui de ralentir la désignation, est redondant avec celui qu'effectue l'établissement public au moment de l'attribution du marché. *A contrario*, **le cas des avis défavorables pourrait sembler démontrer la pertinence de l'examen juridique mené par le ministère de l'économie**, puisqu'il permet de mettre à jour des irrégularités dans la procédure de passation qui doit dès lors être reprise totalement ou partiellement selon la gravité des manquements identifiés.

Toutefois les informations issues de l'étude d'impact ainsi que les éléments recueillis par votre rapporteur auprès de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie conduisent à **nuancer ce premier constat**.

Du point de vue de l'établissement public, l'étude d'impact souligne que la reprise de la procédure « *perturbe le fonctionnement de l'établissement et peut le priver de commissaire aux comptes, pour un classement des candidats qui reste en général inchangé à l'issue de la nouvelle procédure* ».

En ce qui concerne l'administration, la **mobilisation des ressources apparaît disproportionnée au regard des montants associés à ces marchés**, de l'ordre de « 200 000 à 300 000 euros pour la certification de six exercices comptables ». À titre de comparaison, d'autres types de marchés publics (de travaux, par exemple) dont les enjeux financiers sont plus significatifs ne font pas l'objet d'un contrôle similaire et systématique.

Au surplus, le ministre ne peut procéder à la nomination que dans le cas où les établissements publics lui notifient le marché public avant signature, sans que le ministère ne dispose d'un moyen sûr d'identifier tous les cas où une telle notification devrait avoir lieu. Des « oublis » de la part de certains établissements publics peuvent rendre le contrôle partiellement inopérant.

Enfin, **malgré le rôle de nomination du ministre, celui-ci n'engage en rien sa responsabilité en cas de contentieux** lié à la procédure de désignation ou à l'exécution du contrat liant l'établissement au commissaire aux comptes.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA SUPPRESSION DE LA NOMINATION MINISTÉRIELLE

Le présent article vise à supprimer la nomination ministérielle et à la remplacer par la procédure prévue à l'article L. 823-1 du code de commerce, qui dispose que *« les commissaires aux comptes sont désignés par l'assemblée générale ordinaire dans les personnes morales qui sont dotées de cette instance ou par l'organe exerçant une fonction analogue compétent en vertu des règles qui s'appliquent aux autres personnes ou entités »*¹.

Le régime de l'établissement public est marqué par une diversité d'organisations internes : tous les établissements publics ne sont ainsi pas dotés d'une assemblée générale et il serait malaisé de dresser la liste exhaustive des organes susceptibles de désigner les commissaires aux comptes dans les établissements publics de l'État. Cependant, ceux-ci fonctionnent souvent de façon duale avec **un conseil d'administration et une direction, le premier disposant d'une compétence générale d'orientation et de gestion de l'établissement lui permettant de procéder à la nomination d'un ou de plusieurs commissaire(s) aux comptes.**

B. UNE PROCÉDURE TOUJOURS ENCADRÉE

L'avis préalable de l'Autorité des marchés financiers reste nécessaire à la nomination d'un commissaire aux comptes lorsque des titres financiers de l'établissement public de l'État sont admis aux négociations sur un marché réglementé.

Par ailleurs, la réglementation de l'exercice de la profession a déjà été sensiblement renforcée avec la loi de sécurité financière² qui *« a renforcé les garanties d'indépendance individuelle des commissaires aux comptes en précisant les incompatibilités objectives et subjectives les concernant et en prévoyant une rotation des commissaires aux comptes signataires au minimum tous les six ans »*³.

¹ Cf. infra, tableau de synthèse relatif aux modifications de la procédure de désignation des CAC apportées par le présent projet de loi.

² Loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière.

³ Sénat, rapport n° 431 (2003-2004) de M. Philippe Marini, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, p. 132.

Tableau de synthèse : les conditions et la procédure de désignation des CAC telles que prévues par le présent projet de loi

Catégorie(s) d'établissements visés	Conditions de mise en œuvre de l'obligation	Procédure de désignation
EP de l'État non soumis à la comptabilité publique	Seuils définis par décret en Conseil d'État relatifs à la masse salariale, au chiffre d'affaires et au bilan	<ul style="list-style-type: none"> • <u>Désignation par l'assemblée générale ordinaire</u> dans les personnes morales qui sont dotées de cette instance <u>ou par l'organe exerçant une fonction analogue</u> compétent en vertu des règles qui s'appliquent aux autres personnes ou entités (article L. 823-1 du code de commerce) • Lorsque des titres financiers de l'établissement sont admis aux négociations sur un marché réglementé, nomination après avis de l'Autorité des marchés financiers dans des conditions fixées par décret
EP de l'État (soumis ou non à la comptabilité publique)	Comptes consolidés en application de la loi n° 85-11 du 3 janvier 1985	

Source : commission des finances du Sénat.

*

A l'initiative de notre collègue députée Sophie Errante, rapporteure, la commission spéciale a adopté un amendement rédactionnel.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur note que les commissaires aux comptes auditionnés par notre collègue députée Sophie Errante, rapporteure du projet de loi ont « *donné leur assentiment complet à cette mesure* ». D'autre part, au regard du caractère foisonnant des établissements publics et de l'accélération des créations d'établissement, soulignés par l'étude du Conseil d'État portant sur les établissements publics de 2009¹, la simplification de la procédure apparaît bienvenue pour éviter que de trop importantes ressources du ministère chargé de l'économie ne soient mobilisées dans un contrôle de régularité redondant portant sur les marchés de commissariat aux comptes des établissements publics de l'État.

¹ Conseil d'État, étude « Les établissements publics », 2009, p. 14.

Toutefois, au-delà de la question de la procédure de désignation des commissaires aux comptes dans les établissements publics de l'État, se pose le problème de la cohérence du périmètre des administrations publiques concernées par l'obligation de procéder à la certification des comptes et donc de recourir à un commissaire aux comptes. Comme le souligne le premier rapport de la Cour des comptes sur la qualité des comptes des administrations publiques, *« l'obligation de certification est intervenue, la plupart du temps, sans considération de seuils financiers et résulte de la catégorie d'appartenance de l'entité ou de son statut juridique, si bien que le champ couvert par la certification obligatoire manque de cohérence »*¹.

Décision de votre commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

¹ Cour des comptes, rapport sur la qualité des comptes des administrations publiques de l'exercice 2012, 28 octobre 2013, p. 39.

ARTICLE 30

Habilitation à prendre par ordonnance des mesures visant à aménager les dispositifs de suivi du financement des entreprises

Commentaire : le présent article habilite le Gouvernement à prendre, par ordonnance, des mesures visant à adapter les dispositifs de suivi du financement des entreprises mis en œuvre par la Banque de France.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 144-1 du code monétaire et financier prévoit que la Banque de France peut *« communiquer tout ou partie des renseignements qu'elle détient sur la situation financière des entreprises aux autres banques centrales aux autres institutions chargées d'une mission similaire à celles qui lui sont confiées en France, aux établissements de crédit et établissements financiers, notamment les sociétés de financement, et aux intermédiaires en financement participatif [...]»*.

« Elle peut aussi communiquer ces renseignements aux entreprises d'assurance habilitées, dans les conditions prévues par le code des assurances, à pratiquer en France des opérations d'assurance crédit ou de caution, sous réserve que leurs interventions s'adressent à des entreprises.»

« Elle établit au préalable les modalités de communication de ces renseignements et fixe les obligations déclaratives de ces entreprises ».

En pratique, cet article constitue la base légale au **Fichier bancaire des entreprises (FIBEN)**.

Le FIBEN

« La banque de données FIBEN (Fichier bancaire des entreprises) est aujourd'hui un fichier de référence pour l'ensemble de la profession bancaire.»

« Les entreprises qui y sont recensées font l'objet d'une cotation qui fournit des éléments d'appréciation de leur capacité à honorer leurs engagements financiers à un horizon de trois ans.»

« Constituée au départ pour la mise en œuvre de la politique monétaire, la banque de données FIBEN est également utilisée pour l'analyse des risques de crédit. Elle permet notamment d'apprécier la qualité d'un portefeuille de crédits, de détecter les financements les plus risqués.»

« Les établissements de crédit et des administrations à vocation économique peuvent adhérer aux services FIBEN. Depuis 2010, les assureurs crédit et les assureurs caution pour les entreprises peuvent également accéder à une partie des services FIBEN. Les adhérents s'engagent par contrat à respecter les règles de confidentialité ».

Source : <http://www.fiben.fr/fiben-en-quelques-lignes.htm>

L'étude d'impact annexée au présent projet de loi souligne le développement de prêts aux entreprises en dehors du système bancaire traditionnel : *« depuis le début de la crise en particulier le rôle accru du financement de marché et des financements en dette apportés directement par les investisseurs institutionnels nécessite de faire évoluer les dispositifs actuels pour tenir compte de ces évolutions et assurer la continuité d'un suivi robuste nécessaire à une bonne maîtrise des risques ».*

À ce titre, des **opérateurs qui offrent aujourd'hui des prêts en directs aux entreprises (les compagnies d'assurance notamment) n'entrent pas dans le champ du FIBEN**. L'étude d'impact précitée ajoute que *« les mutuelles et les institutions de prévoyance pourraient prochainement être autorisées à réaliser également des activités de prêts ».*

Or si ces opérateurs n'ont pas d'obligation de fournir de données au FIBEN sur les financements qu'ils consentent, ils ne sont pas non plus autorisés à le consulter pour vérifier le profil de risque d'un emprunteur¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article habilite le Gouvernement *« à prendre par ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi afin d'aménager les dispositifs de suivi du financement des entreprises mis en place par la Banque de France et l'Autorité des marchés financiers ».*

Conformément à l'article 36 du présent projet de loi, l'ordonnance prise sur le fondement du présent article, devra être publiée dans un délai de douze mois suivant la promulgation de la loi.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

¹ Le FIBEN repose sur un principe « donnant-donnant ». Pour être autorisé à consulter le Fichier, il faut lui fournir des informations sur les financements accordés aux entreprises recensées dans la base. C'est à cette condition que le Fichier peut être exhaustif.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le Gouvernement, en lien avec la Banque de France, entend faire entrer dans le champ du FIBEN le maximum d'acteurs concourant au financement des entreprises afin de disposer d'une vision claire de l'activité de crédit en France.

D'après les informations transmises par le Gouvernement à votre rapporteur, il semble que les professionnels, en particulier de l'assurance, soient effectivement désireux de pouvoir accéder au FIBEN même s'ils ne sont pas à l'initiative de l'évolution envisagée dans le cadre du présent article.

Par ailleurs, le présent article mentionne l'Autorité des marchés financiers (AMF) alors même que cette dernière ne met pas en place de dispositif de suivi du financement des entreprises. D'après les informations transmises par le Gouvernement à votre rapporteur, *« une des questions ouvertes dans ce cadre est celui de l'articulation de l'information apportée dans le FIBEN par rapport à l'information dont dispose l'AMF (visa donné aux opérations publiques), le FIBEN ne traitant actuellement que des opérations de crédit. Cette disjonction complète était assez naturelle dans un modèle de financement où le financement de marché ne concernait que de très grandes entreprises dont la cotation par la Banque de France ne nécessite pas une vision granulaire à jour des émissions obligataires. Dans la mesure où cette frontière est beaucoup plus floue aujourd'hui, la question se pose désormais »*. Il est en effet probable que les entreprises de taille moyenne aient de plus en plus recours à des financements de marché dans les années à venir.

En tout état de cause, l'élargissement du FIBEN soulève des questions en termes de faisabilité et de coûts, tant pour la Banque de France que pour les opérateurs. Le Gouvernement a assuré à votre rapporteur que *« la problématique des coûts est très présente dans la réflexion et les évolutions doivent avoir de ce point de vue un impact limité »*.

Il convient également de veiller à ce que les obligations de *« reporting »* destinées à alimenter le fichier ne soient pas disproportionnées, de sorte que le présent projet de loi, dit de *« simplification »*, ne se traduise pas par une nouvelle charge pour les personnes qui apportent des financements aux entreprises.

Décision de votre commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

ARTICLE 33

(Art. 39 AA quater, 39 AH et 39 AK, 39 quinquies D, 39 octies E, 39 octies F, 44 sexies, 44 sexies A, 44 septies, 44 octies, 44 octies A, 44 duodecies, 44 terdecies, 44 quindecies, 119 ter, 199 terdecies-0 A, 200 undecies, 217 quindecies, 235 ter ZD, 238 bis, 238 sexdecies, 239 sexies D, 244 quater B, 244 quater L, 244 quater O, 244 quater Q, 244 quater T, 302 bis K, 302 bis ZA, 722 bis, 885-0 V bis, 885-0 V bis A, 1383 C, 1383 C bis, 1383 D, 1383 E bis, 1383 H, 1383 I, 1395 G, 1457, 1464 I, 1464 L, 1465, 1465 A, 1466 A, 1466 D, 1518 A bis, 1522 bis, 1594 I ter, 1602 A, et 1647 C septies du code général des impôts ; article L. 534-1 du code rural et de la pêche maritime)

Simplifications et clarifications rédactionnelles du code général des impôts

Commentaire : le présent article vise, d'une part, à mettre à jour les articles du code général des impôts faisant référence aux règlements européens dits « *de minimis* » modifiés le 18 décembre 2013 et, d'autre part, à supprimer différentes procédures inutiles ou obsolètes.

I. LA MISE À JOUR DES ARTICLES DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS FAISANT RÉFÉRENCE AUX RÈGLEMENTS EUROPÉENS DITS « DE MINIMIS »**A. LES RÈGLEMENTS EUROPÉENS « DE MINIMIS »**

L'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

L'article 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne énonce en outre l'obligation de notification des aides d'État à la Commission européenne afin d'établir leur compatibilité avec le marché commun selon les critères de l'article 107.

Certaines aides de faible montant ne sont toutefois pas soumises à l'obligation de notification préalable, dès lors qu'elles respectent les critères posés par les règlements dits « *de minimis* » de la Commission européenne.

Deux règlements ont ainsi été pris en application des articles 107 et 108 précités :

- le règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission, du 18 décembre 2013, remplaçant le règlement CE/1998/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006 ;
- le règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission, du 18 décembre 2013, relatif au secteur de l'agriculture, remplaçant le règlement CE n° 1535/2007 de la Commission, du 20 décembre 2007.

Les règlements dits « *de minimis* »

Le règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission, du 18 décembre 2013, remplace le règlement CE/1998/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006. S'il ne modifie pas le montant du plafond des aides pouvant être octroyées par les États membres, qui reste fixé à 200 000 euros sur une période de trois exercices, il étend le champ des entreprises pouvant en bénéficier en incluant les entreprises en difficulté financière. Il précise en outre la notion « d'entreprise unique » susceptible de percevoir ces aides, qui s'entend comme le groupe de sociétés pris dans son ensemble et non chacune des sociétés de ce groupe.

Le règlement (UE) n° 1408/2013 de la Commission, du 18 décembre 2013, dit « *de minimis* agricole » remplace le règlement CE n° 1535/2007 de la Commission, du 20 décembre 2007. Ce nouveau règlement double le plafond maximum des aides pouvant être octroyées par les États membres à certaines entreprises agricoles qui passe de 7 500 euros à 15 000 euros sur une période de trois exercices. À l'instar du règlement n° 1407/2013 de la Commission, le nouveau règlement étend le champ des entreprises pouvant bénéficier de ces aides en incluant les entreprises agricoles connaissant des difficultés financières.

B. UNE MISE À JOUR NÉCESSAIRE DES ARTICLES DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS FAISANT RÉFÉRENCE À CES RÈGLEMENTS

Les 1°, 2°, 3°, 4° du I du présent article visent à modifier les articles du code général des impôts faisant encore référence aux règlements n° 1998/2006 de la Commission, du 15 décembre 2006 et n° 1535/2007 de la Commission, du 20 décembre 2007.

Ces références sont actualisées et remplacées, selon les cas, par le règlement « (UE) n° 1407/2013 de la Commission du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne » ou le règlement « (UE) n° 1408/2013 de la Commission, du 18 décembre 2013, relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis dans le secteur de l'agriculture ».

Ces modifications n'auront pas d'incidence pour les bénéficiaires des dispositifs fiscaux constituant des aides d'État soumis à ces deux règlements.

II. DES MESURES DE SIMPLIFICATION

Le présent article vise en outre à supprimer quatre actes ou procédures dont l'utilité n'était pas avérée.

A. LA PUBLICATION DE L'ARRÊTÉ RELATIF AU RÉGIME FISCAL COMMUN APPLICABLE AUX SOCIÉTÉS MÈRES ET FILIALES D'ÉTATS MEMBRES DIFFÉRENTS

L'article 119 *ter* du code général des impôts transpose la directive 2011/96/UE du Conseil, du 30 novembre 2011, qui prévoit que les États membres exemptent de retenue à la source, sous certaines conditions, les bénéfices distribués par une société filiale résidente de ces États à une société mère résidente d'un autre État membre.

La société mère à laquelle les dividendes sont payés doit justifier qu'elle en est le bénéficiaire effectif et qu'elle remplit deux critères :

- avoir son siège de direction effective dans un État membre de l'Union européenne et n'être pas considérée comme ayant sa résidence fiscale hors de l'Union ;
- revêtir une forme énumérée sur une liste établie par arrêté du ministre chargé de l'économie conformément à la partie A de l'annexe I à la directive 2011/96/UE du Conseil du 30 novembre 2011 concernant le régime fiscal commun applicable aux sociétés mères et filiales d'États membres différents.

Ce second critère constitue une source de complexité inutile à la fois pour l'administration, qui est tenue de tenir compte des modifications de la partie A de l'annexe I à la directive 2011/96/UE, intervenant notamment à l'occasion de toute nouvelle adhésion à l'Union européenne, et pour les entreprises, qui doivent s'assurer de l'actualisation de l'arrêté ministériel prévu par l'article 119 *ter* du code général des impôts.

Le 5° du I du présent article vise donc à supprimer le renvoi à cet arrêté et à se référer directement au texte européen.

B. L'ARRÊTÉ ANNUEL DES MINISTRES CHARGÉS DE L'ÉCONOMIE ET DU BUDGET RÉCAPITULANT LES SOCIÉTÉS FRANÇAISES DONT LA CAPITALISATION BOURSIÈRE DÉPASSE UN MILLIARD D'EUROS

Créée par la loi de finances rectificative pour 2012 n° 2012-354 du 14 mars 2012, la taxe sur les transactions financières s'applique, aux termes

de l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts, « à toute acquisition à titre onéreux d'un titre de capital [...] dès lors que ce titre est admis aux négociations sur un marché réglementé français, européen ou étranger, que son acquisition donne lieu à un transfert de propriété et que ce titre est émis par une société **dont le siège social est situé en France et dont la capitalisation boursière dépasse un milliard d'euros au 1^{er} décembre de l'année précédant celle d'imposition** ». **Une liste des sociétés concernées est établie par arrêté** des ministres chargés de l'économie et du budget publié au *Journal officiel*.

Dans la mesure où les critères posés à l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts sont publics et connus de l'administration fiscale, l'établissement d'une liste récapitulant les sociétés concernées par un arrêté pris par les ministres chargés de l'économie et du budget apparaît superflu. Par ailleurs, il convient de rappeler que cet arrêté n'est pas normatif et ne vaut pas taxation : son rôle est strictement informatif, à destination des investisseurs, notamment étrangers.

Le 6° du présent article vise par conséquent à supprimer cet arrêté.

C. LE RENVOI AU DÉCRET POUR LES MODALITÉS DE COMMUNICATION DES INFORMATIONS NÉCESSAIRES À L'ÉTABLISSEMENT DE LA PART INCITATIVE DE LA TAXE D'ENLÈVEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES

L'article 1522 *bis* du code général des impôts prévoit la possibilité pour les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'instituer une part incitative de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) « *assises sur la quantité et éventuellement la nature des déchets produits, exprimées en volume, en poids et en nombre d'enlèvements* ». Le produit de cette part incitative doit être compris entre 10 % et 45 % du produit total de la taxe.

Le II de l'article susmentionné dispose que les communes et les EPCI bénéficiant de cette part incitative doivent faire connaître à l'administration fiscale, avant le 15 avril de l'année d'imposition, le montant en valeur absolue de celle-ci par local imposé à la TEOM au cours de l'année précédente, **selon des modalités fixées par décret**.

Il apparaît toutefois que le recours à un décret pourrait être utilement remplacé par une simple instruction de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Le 7° du I du présent article vise par conséquent à supprimer le recours au décret.

Cette suppression s'appliquera à compter des informations relatives aux impositions dues au titre de 2015 (III du présent article).

D. LA SIGNATURE DU MINISTRE CHARGÉ DE L'ÉCONOMIE POUR LES ARRÊTÉS DE SORTIE DU STATUT DE SOCIÉTÉ D'INTÉRÊT COLLECTIF AGRICOLE

Aux termes de l'article L. 531 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), les sociétés d'intérêt collectifs agricoles (SICA) ont pour objet de « créer ou de gérer des installations et équipements ou d'assurer des services soit dans l'intérêt des agriculteurs d'une région rurale déterminée, soit de façon plus générale dans celui des habitants de cette région sans distinction professionnelle ». Les SICA bénéficient du statut de sociétés coopératives. Elles se distinguent toutefois des coopératives agricoles par l'obligation de compter parmi leurs membres des associés non-agriculteurs.

L'article L. 534-1 du CRPM dispose qu'une société d'intérêt collectif agricole ne peut apporter à ses statuts de modifications entraînant la perte de son statut de coopérative (telles que la transformation d'une SICA en société anonyme ou société à responsabilité limitée, par exemple) qu'après autorisation des ministres chargés de l'agriculture et de l'économie.

Or, l'exigence d'une double signature semble disproportionnée au regard de la faiblesse des enjeux liés à ces transformations pour le ministère chargé de l'économie.

Le présent article vise par conséquent à supprimer la signature du ministre chargé de l'économie pour les arrêtés de sortie du statut de SICA et à confier aux seuls services du ministère chargé de l'agriculture le soin d'instruire ces demandes. Cette modification de l'article L. 534-1 du CRPM devrait conduire à un allègement de la procédure pour les SICA concernées, lesquelles auront désormais affaire à un interlocuteur unique et bénéficieront d'une réduction des délais d'instruction.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition de notre collègue députée Sophie Errante, rapporteure, l'Assemblée nationale a adopté en séance, avec accord du Gouvernement, un amendement complétant le III du présent article afin de fixer de manière expresse au 1^{er} janvier 2015 la date d'entrée en vigueur du 7^o du I.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté en séance, avec avis favorable de la commission, un amendement du Gouvernement insérant un 6^o bis modifiant le sixième alinéa du 1 du II de l'article 302 bis K du code général des impôts. Cet article dispose qu'une taxe de l'aviation civile affectée au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et au budget général de l'État est due par les entreprises de transport aérien. Les tarifs de cette taxe sont revalorisés chaque année dans une proportion égale au taux prévisionnel de croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac

associé au projet de loi de finances de l'année et fixés **par arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de l'aviation civile.**

Compte tenu du caractère automatique de la réévaluation de ces tarifs, l'arrêté prévu au 1 du II de l'article 302 *bis* K apparaît inutile.

L'amendement du Gouvernement vise par conséquent à supprimer cet arrêté dès lors que « *les tarifs actualisés sont déjà portés chaque année à la connaissance de chacun par la mise à jour du code général des impôts* ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les modifications de références prévues aux 1°, 2°, 3° et 4° du I du présent article apparaissent nécessaires afin de garantir la compatibilité du droit fiscal français avec le droit communautaire.

Les dispositions des 5°, 6°, 6° *bis*, 7° et II du présent article vont dans le sens d'une simplification et d'une clarification des procédures tant pour les entreprises que pour les administrations. Les actes dont le présent article vise la suppression étaient en effet source de complexité inutile.

Décision de votre commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

ARTICLE 35

(Art. L. 621-20-3 du code monétaire et financier)

Correction d'erreur matérielle

L'étude d'impact annexée au présent projet de loi indique que « l'article 27 de l'ordonnance n° 2013-1676 du 25 juillet 2013 modifiant le cadre juridique de la gestion d'actifs a inséré dans le code monétaire et financier un article L. 621-20-3 relatif aux pouvoirs de l'Autorité des marchés financiers (AMF) en matière de gestion d'actifs. L'article 71 de la loi n° 2013-1117 du 6 novembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière **a également inséré un article portant la même numérotation**, relatif à la communication par l'AMF de pièces au procureur de la République ».

Le présent article procède à la correction de cette erreur matérielle au sein du code monétaire et financier en transformant l'article L. 621-30-3 issue de la rédaction de l'article 71 de la loi n° 2013-1117 précitée en un article L. 621-30-4.

Décision de votre commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

ARTICLE 36

Délai de publication des ordonnances

Le présent article précise les délais dans lesquels le Gouvernement devra publier les ordonnances pour lesquelles il a reçu une habilitation par différents articles du présent projet de loi.

La commission des finances a souhaité modifier les articles 15 et 16 afin d'inscrire directement dans le projet de loi les dispositions envisagées par le Gouvernement plutôt que de l'habiliter à légiférer par ordonnance.

Par coordination, il convient donc de modifier le présent article afin de supprimer les références aux articles 15 et 16.

Décision de votre commission : votre commission émet un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 21 octobre 2014, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Philippe Dominati sur le projet de loi n° 771 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la simplification de la vie des entreprises.

Mme Michèle André, présidente. – Nous examinons le rapport pour avis de M. Philippe Dominati sur le projet de loi n° 771 (2013-2014), adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relatif à la simplification de la vie des entreprises.

La commission des lois, saisie au fond, nous a donné délégation au fond pour l'examen des articles 13, 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 30, 33 et 35. Par ailleurs, nous examinerons, pour avis « simple », les articles 2 *bis*, 19, 25 et 26.

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Ce projet de loi de simplification de la vie des entreprises s'inscrit dans la lignée des textes que nous avons adoptés depuis une dizaine d'années avec l'ambition de simplifier la vie des entreprises, des citoyens et des administrations. Ce sont des objets juridiques au contenu hétéroclite auquel nous sommes maintenant habitués ; sous la précédente législature, notre collègue député Jean-Luc Warsmann avait initié plusieurs de ces textes et c'est déjà le troisième depuis 2012 ; si le vocable de « simplification » est préféré à la locution pourtant plus conforme à la réalité, de « projet de loi portant diverses dispositions », la conséquence pratique est la même : quasiment toutes les commissions permanentes du Sénat sont saisies : André Reichardt est rapporteur au fond pour la commission des lois, mais se sont saisies pour avis la commission des affaires sociales, la commission du développement durable, la commission des affaires économiques et, bien sûr, la commission des finances.

La commission des lois examinera ce texte mercredi prochain, en vue de la séance publique du 4 novembre ; nos collègues ont procédé à des « délégations au fond » sur certains articles relevant des compétences des commissions saisies pour avis ; c'est pourquoi, nous nous réunirons à nouveau le 4 novembre pour examiner les amendements extérieurs déposés sur les articles pour lesquels nous disposons de cette délégation au fond.

À la lecture de ce texte, j'ai trouvé très exagérée l'expression de « simplification de la vie des entreprises » : sur les quatorze articles pour lesquels je vous proposerai un avis, six concernent les entreprises et huit l'administration – autant dire qu'il s'agit de faciliter le travail de l'administration au moins autant, sinon plus, que le quotidien des entreprises. Non pas que le Gouvernement reste inactif, le Conseil de la simplification de la vie des entreprises produit des idées, qui, pour beaucoup, sont mises en œuvre par voie réglementaire ; mais, si ces textes de

simplification sont décevants, c'est parce qu'ils ne s'intéressent qu'à des sujets mineurs et qu'ils passent à côté des véritables enjeux.

La simplification que les entrepreneurs attendent, c'est celle du code du travail ou bien du lourd corpus de règles en matière sociale, par exemple la mise en place du compte pénibilité. Avec plus de trois millions de chômeurs, c'est le plus urgent.

Il conviendrait surtout de ne pas inventer de nouvelles obligations de toute sorte. Je pense en particulier aux récentes dispositions de la loi sur l'économie sociale et solidaire qui obligent les dirigeants de PME à informer leurs salariés au préalable avant toute cession.

On ne peut, d'un côté, prôner une politique active de simplification et, de l'autre, voter des lois qui vont dans un sens opposé ! Ce manque de cohérence nuit gravement à la crédibilité de l'action publique et à la confiance en l'État que peuvent avoir les entrepreneurs, en particulier les plus petits.

Ceci étant dit, on ne saurait être contre la « simplification », et, même si ce texte me paraît en-deçà des ambitions affichées, j'y suis favorable globalement et vous présenterai plusieurs amendements aux articles dont nous sommes saisis.

Article 2 bis

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article crée une incitation au recrutement d'un apprenti, d'un montant de 1 000 euros, versée par les régions aux entreprises de moins de 50 salariés, avec un coût total pour l'État d'environ 50 millions d'euros.

Le Gouvernement m'a toutefois indiqué qu'il souhaitait proposer un dispositif plus favorable dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2015.

Cet article illustre bien mes remarques sur le manque de crédibilité de l'État : en un mois et demi, le Gouvernement a déjà proposé deux versions très différentes sur l'aide à l'apprentissage ! Ces hésitations compromettent la confiance, d'autant que sur ce sujet aussi important que l'apprentissage, le Gouvernement évite tout débat sérieux.

Dans ces conditions, je vous propose de supprimer cet article et d'y revenir plus en détail en examinant le projet de loi de finances.

M. François Patriat. – Le dispositif initialement prévu attribuait une aide de 1 000 euros par nouvel apprenti dans les entreprises de moins de onze salariés ; lors des Assises de l'apprentissage, le Président de la République a annoncé une aide supplémentaire de 1 000 euros pour les entreprises jusqu'à 250 salariés, soit une aide de 2 000 euros pour les entreprises de moins de onze salariés : ce dispositif a donc été renforcé.

Supprimer cet article aujourd'hui, n'est-ce pas prendre le risque de repousser le délai de cette aide bien utile ?

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Non, parce qu'elle doit, de toutes façons, être validée par la loi de finances. Il ne s'agit ici que de communication gouvernementale...

M. Daniel Raoul. – Mais la communication dont il s'agit va bien au-delà, le but est bien de mobiliser les entreprises, de les inciter à recruter des apprentis, c'est une urgence : lançons le signal sans attendre, quitte à ajuster le dispositif en loi de finances !

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – La suppression de cet article ne repousserait pas l'entrée en vigueur de cette aide, puisque c'est la loi de finances qui, de toute façon, en décidera.

Mme Michèle André, présidente. – Il ne faudrait pas, effectivement, que le délai en soit changé, ni que le Sénat apparaisse comme ayant voulu repousser cette aide si utile au recrutement des apprentis : c'est un point difficile dans la suppression de cet article.

M. Vincent Eblé. – Je ne partage pas cette idée que nous ne ferions ici que nous prononcer pour ou contre la communication du Gouvernement : lorsque nous votons une loi, nous marquons notre engagement, notre volonté politique, celle du Parlement ; supprimer cet article aujourd'hui, c'est nécessairement s'y opposer, c'est dans ce sens que ce sera interprété : je suis pour le maintien de cet article, même si nous devons modifier le dispositif en loi de finances.

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Puisque le débat s'élargit, on peut ajouter, contre cet article, qu'il est un peu cavalier de traiter d'un sujet aussi important au détour d'un article sur un texte portant diverses dispositions, quand l'apprentissage mériterait qu'on lui consacre un texte ! La loi de finances vaut mieux que ce texte hétéroclite... et, encore une fois, la suppression de cet article ne change rien à la réalité, au délai dans lequel cette aide interviendra.

M. Daniel Raoul. – Vous évoquez un texte sur la formation professionnelle, les partenaires sociaux y travaillent dans le cadre de négociations, nous aurons à légiférer ; mais ce dont on parle ici, c'est d'une mesure d'urgence pour aider les entreprises à recruter des apprentis, il faut le faire au plus tôt, pour que les entreprises sachent qu'elles seront soutenues et qu'elles engagent leurs démarches : tout report, en particulier la suppression de cet article, fera reculer cette mobilisation, pour laquelle nous sommes tous d'accord ! Je ne comprends pas cette suppression...

M. Francis Delattre. – Le vrai, c'est que la majorité gouvernementale a supprimé des moyens à l'apprentissage : vous dites qu'il y a urgence, mais vous avez largement contribué à la pénurie actuelle !

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Encore une fois, la suppression de cet article ne changera rien au délai d’application...

M. Daniel Raoul. – Si ! La communication a toute son importance...

L’amendement n° 1 n’est pas adopté.

La commission émet un avis favorable sur l’article 2 bis.

Article 13

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article prévoit de simplifier, par ordonnance, les obligations déclaratives des entreprises en matière fiscale. Enjeu important de simplification et de compétitivité, mais que le Gouvernement engage sans guère de précision. Il faudra être vigilant à ce qu’il épuise le champ large de l’habilitation et ne se contente pas de « mesurètes » pour quelques déclarations spécifiques.

Le ministre s’est notamment engagé à revoir en profondeur la déclaration dite DAS 2 sur les honoraires. Mais le Conseil de simplification a identifié d’autres déclarations comme celles sur les frais généraux ou la déclaration 1330 sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises qui sont également chronophages.

Sous la réserve de ces observations, je vous propose d’être favorable à l’adoption de cet article.

La commission émet un avis favorable sur l’article 13.

Article 14

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article autorise le Gouvernement à simplifier, par voie d’ordonnance, les obligations déclaratives des entreprises actives dans le domaine des jeux et des paris, au titre des nombreux prélèvements spécifiques auxquelles elles sont soumises. Son adoption n’aurait aucune conséquence en termes de trésorerie, ni pour les opérateurs, ni pour les organismes publics bénéficiaires des prélèvements. Une relative complexité de rédaction peut justifier le recours à une ordonnance pour traduire cette mesure de bon sens. C’est pourquoi je vous propose un avis favorable.

La commission émet un avis favorable sur l’article 14.

Article 15

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article habilite le Gouvernement à prendre toute mesure de nature législative visant à tirer les conséquences de la suppression de la déclaration n° 2483 de participation des employeurs à la formation professionnelle aux entreprises de plus de dix salariés à compter du 1^{er} janvier 2015, opérée par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l’emploi et à la démocratie sociale.

Or, le Gouvernement m'a indiqué n'envisager qu'une seule mesure sur le fondement de cette habilitation.

Dans ces conditions, je vous propose, par l'amendement n° 2, d'inscrire directement dans la loi le dispositif envisagé par le Gouvernement.

La commission adopte l'amendement n° 2 puis elle émet un avis favorable sur l'article 15 ainsi modifié.

Article 16

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article maintient les autorisations de prélèvement existantes en matière de télé-règlement lors de la migration de celui-ci vers la nouvelle norme dite « SEPA interentreprises » d'ici le 1^{er} février 2016.

Actuellement, les entreprises qui payent leurs impôts ou leurs cotisations sociales par télé-règlement ont signé un accord écrit de prélèvement. Le ministère des finances estime que, lors du basculement vers la norme SEPA, ces autorisations de prélèvement pourraient devenir caduques.

Afin d'éviter de solliciter les entreprises pour établir plusieurs millions de nouvelles autorisations, cet article habilite le Gouvernement à maintenir par ordonnance la validité des autorisations antérieures.

Comme pour l'article 15, j'estime possible d'écrire directement cette disposition dans la loi plutôt que de passer par ordonnance : c'est le sens de mon amendement n° 3.

La commission adopte l'amendement n° 3 puis elle émet un avis favorable sur l'article 16 ainsi modifié.

Article 17

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article vise à mettre en conformité avec le droit communautaire le dispositif français de la livraison à soi-même (LASM) en matière de TVA.

Le régime actuel a été contesté par la Commission européenne qui l'estime contraire au texte de la directive 2006/112 CE du 28 novembre 2006.

Cette mesure se traduira en outre par une simplification des formalités des entreprises : je propose un avis favorable.

La commission émet un avis favorable sur l'article 17.

Article 18

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article concerne également les entreprises assujetties à la TVA, qui sont tenues de conserver pendant une durée de six ans certains documents au titre de leurs obligations fiscales.

Actuellement, une distinction est opérée selon la nature des documents : ceux émis ou reçus sous format papier doivent être conservés pendant six ans sous cette forme, tandis que les documents émis ou reçus sous forme numérique doivent être conservés pendant trois ans sous leur forme originale puis pendant les trois années restantes sous l'une ou l'autre forme au choix de l'entreprise.

Dans la rédaction issue de l'Assemblée nationale, qui est allée plus loin que le Gouvernement, les entreprises auront la possibilité de conserver ces documents pendant six ans sous la forme de leur choix quel que soit leur format original.

Autrement dit, cet article offre la possibilité aux entreprises de numériser l'ensemble des documents qu'elles doivent conserver : c'est une véritable simplification en matière d'archivage, avis favorable.

La commission émet un avis favorable sur l'article 18.

Article 19

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article dispense de signature certains actes de l'administration fiscale et sociale. Chaque année, des dizaines de millions d'actes standardisés, tels que des lettres de relance, des mises en demeure ou des avis à tiers détenteur, sont adressés sous forme papier du fait de cette obligation. Il en résulte de considérables lourdeurs administratives, une perte de temps pour les agents et des coûts de gestion incompressibles – plus de 200 millions d'euros en frais d'affranchissement notamment. En supprimant l'obligation de signature pour certains actes et toutes les décisions préparatoires, cet article ouvre la voie à un développement des téléservices et donc à plus d'efficacité, de simplicité et de réactivité. Bien sûr, le nom du fonctionnaire et le service en charge du dossier demeurent obligatoires.

Pour ma part, je crains que le développement de certaines procédures par courriel offre moins de garanties ou bien puisse développer certaines fraudes, qui, en réalité, existent déjà.

Après réflexion, j'estime néanmoins que le rapport coûts/avantages est favorable et va dans le « sens de l'histoire ». Le caractère massif de certaines procédures doit conduire à privilégier la dématérialisation. Je propose donc d'émettre un avis favorable à l'adoption de cet article sans modification.

La commission émet un avis favorable sur l'article 19.

Article 21

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures destinées à corriger et à compléter les dispositions issues de la loi « Métropoles » du 27 janvier 2014, relatives à la décentralisation et la dépenalisation du stationnement.

Vous vous en souvenez, il s'agissait d'une initiative sénatoriale portée par notre collègue Jean-Jacques Filleul qui répondait aux souhaits de nombreux élus locaux depuis plusieurs années.

J'ai entendu hier le délégué interministériel chargé d'encadrer la décentralisation et la dépenalisation du stationnement et j'ai pu constater que l'administration, longtemps réticente, s'est mise en ordre de marche pour la mettre en œuvre. Les mesures prévues par l'ordonnance concernent essentiellement les mesures de recouvrement forcées en cas d'impayés de stationnement. *A priori*, une modification demandée par le Gouvernement en séance publique permettra d'élargir le champ de l'habilitation afin de couvrir les conséquences de la dépenalisation sur l'organisation des juridictions administratives et pénales.

Il appartiendra aux parlementaires, notamment plusieurs de nos collègues sénateurs très investis sur ce sujet, de veiller à ce que le texte de l'ordonnance soit conforme à l'intention initiale du législateur, ce que semblent confirmer les travaux préparatoires de l'ordonnance qui m'ont été transmis.

Sous la réserve de ces observations, je propose donc d'émettre un avis favorable.

La commission émet un avis favorable sur l'article 21.

Article 22

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article dispose que les prélèvements bancaires opérés par l'administration fiscale n'entraînent aucun frais pour la personne débitée. On inscrit dans la loi ce qui se pratique déjà : avis favorable.

La commission émet un avis favorable sur l'article 22.

Article 25

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article concerne les conventions de mandat en matière de maniement des fonds publics, c'est-à-dire le fait de confier par contrat, à un acteur extérieur à l'administration, le recouvrement de recettes ou le décaissement de dépenses. Par exemple,

certains musées, comme le Louvre ou le musée d'Orsay peuvent confier la vente de billets sur Internet à des acteurs privés, comme la Fnac.

Un tel contrat contrevient au principe d'exclusivité du comptable public, qui est censé être le seul à détenir la capacité de manier des fonds publics. Ce principe d'exclusivité se fonde sur la nécessité de sécuriser les procédures comptables ainsi que l'utilisation des deniers publics.

À ce jour, il existe de nombreuses conventions de mandat dont la base légale n'est pas assurée. En conséquence, cet article crée cette base légale en autorisant les conventions de mandat pour l'État et les collectivités territoriales, pour certaines catégories de recettes et de dépenses.

Pour le passé, il prévoit la validation législative des conventions en cours alors même que les risques contentieux sont faibles.

Outre un amendement rédactionnel n° 4, je vous propose un amendement n° 5 tendant à supprimer la validation législative, qui ne me paraît pas répondre aux exigences du Conseil constitutionnel.

M. Claude Raynal. – Je ne comprends pas bien pourquoi on supprimerait cette validation législative : elle est sécurisante pour les contrats passés et sans risque puisque ce texte ne sera pas soumis au Conseil constitutionnel.

M. Michel Bouvard. – Je me réjouis que notre rapporteur propose de supprimer cette validation législative, parce qu'elle mettrait en cause des contrôles en cours et serait inconstitutionnelle selon toute vraisemblance : ce serait un très mauvais signal juridique...

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Les risques liés à des contentieux apparaissent peu importants puisque si la justice venait à casser des contrats en cours, ils pourront être reformulés selon les modalités prévues par la loi. Le juge pourrait d'ailleurs laisser un délai aux opérateurs pour s'y conformer.

M. Maurice Vincent. – Je trouve ennuyeux, même si cela démontre la complexité des sujets que nous traitons, que sur une question de constitutionnalité, le Sénat prenne une position inverse à celle de l'Assemblée nationale... Ensuite, dès lors qu'une saisine du Conseil constitutionnel est aussi peu probable, pourquoi s'auto-censurer ? Cette question est complexe, il y a matière à interprétation.

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Le rapporteur de la commission saisie au fond à l'Assemblée nationale s'est interrogé, dans son rapport, sur la constitutionnalité de cette validation, rappelant les règles posées par le Conseil constitutionnel, mais les députés ont finalement estimé que l'intérêt général la justifiait : il y a donc bien un débat, je vous propose de supprimer cette validation législative.

La commission adopte l'amendement n° 4 et l'amendement n° 5, puis elle émet un avis favorable à l'article 25 ainsi modifié.

Article 26

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article simplifie la nomination des commissaires aux comptes dans les établissements publics de l'État : ils seraient nommés non plus par arrêté du ministre du Budget, mais pas les établissements publics eux-mêmes. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'article 26.

Article 30

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article habilite le Gouvernement à élargir par ordonnance le nombre d'opérateurs qui renseignent – et qui peuvent consulter – le Fichier bancaire des entreprises (FIBEN), lequel recense l'ensemble des crédits bancaires accordés aux entreprises et informe sur la solvabilité d'un emprunteur. Cet élargissement tient compte du fait qu'il existe de plus en plus de canaux de financement des entreprises en dehors du circuit bancaire traditionnel.

Je suis cependant sceptique sur cet article. Mon expérience sur le fichier positif des crédits à la consommation m'a rendu prudent sur la mise en œuvre de mégafichiers. Ensuite, je ne sais pas si cet article a pour véritable objet de faciliter le financement des entreprises ou bien de faciliter le travail statistique de la Banque de France et de l'administration.

Je constate qu'il se traduira par de nouvelles obligations déclaratives pour les acteurs du financement qui, à ce jour, ne sont pas dans le champ du FIBEN. J'attends encore des réponses de l'administration et de la Banque de France.

Je vous propose donc d'émettre un avis favorable, à titre conservatoire, mais je me réserve la possibilité de déposer un amendement de suppression en vue de la séance publique.

La commission émet, à titre conservatoire, un avis favorable à l'article 30.

Article 33

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article procède à plusieurs corrections, simplifications et coordinations au sein du code général des impôts. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'article 33.

Article 35

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article corrige une erreur rédactionnelle dans le code monétaire et financier. Avis favorable.

La commission émet un avis favorable à l'article 35.

Article 36

M. Philippe Dominati, rapporteur pour avis. – Cet article fixe les délais dans lesquels les ordonnances doivent être prises ; je vous propose, avec l'amendement n° 7, de tenir compte des modifications que nous avons apportées aux articles 15 et 16.

La commission adopte l'amendement n° 7, puis elle émet un avis favorable à l'article 36 ainsi modifié.

La commission a émis un avis favorable aux articles dont elle s'est saisie, sous réserve de l'adoption de ses amendements.

Puis elle a autorisé son rapporteur pour avis à donner la position de la commission devant la commission des lois lorsque celle-ci établira son texte. Enfin, elle a autorisé son rapporteur pour avis à déposer en séance publique les amendements qu'elle a adoptés mais qui n'auraient pas été repris par la commission des lois.