

... le projet de loi

CONFORTANT LE RESPECT DES PRINCIPES DE LA RÉPUBLIQUE

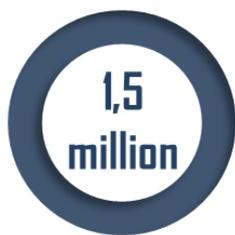
Réunie le 16 mars 2021 sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a examiné l'avis de M. Albéric de Montgolfier sur le projet de loi n° 369 (2020-2021) confortant le respect des principes de la République, déposé à l'Assemblée nationale le 9 décembre 2020 par le Gouvernement. Ce projet de loi, sur lequel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, a été examiné par une commission spéciale à l'Assemblée nationale et adopté en séance publique le 16 février 2021.

Des dispositions qui dépassent le cadre de la lutte contre les séparatismes

La commission des finances s'est saisie pour avis sur les articles 10 à 12, qui concernent l'encadrement des avantages fiscaux attribués aux associations, ainsi que sur l'article 46, qui a trait à l'extension du droit d'opposition de Tracfin. Ces dispositions vont bien au-delà de la lutte contre les séparatismes : les articles 10 à 12 affectent l'ensemble des associations, avec un renforcement des procédures de contrôle des organismes bénéficiaires de dons et de versements par l'administration fiscale ; tandis que l'extension du droit d'opposition de Tracfin vise l'ensemble des infractions potentielles soumises au contrôle de ce service.

1. RENFORCER LE CONTRÔLE DE L'ÉLIGIBILITÉ ET DU BÉNÉFICE DU RÉGIME DU MÉCÉNAT PAR LES ORGANISMES BÉNÉFICIAIRES DE DONNÉS ET DE VERSEMENTS

A. LE RÉGIME DU MÉCÉNAT, UN RÉGIME FAVORABLE POUR LES ORGANISMES BÉNÉFICIAIRES DE DONNÉS ET DE VERSEMENTS, MAIS PEU CONTRÔLÉ



d'associations
recensées en France
en 2017¹



avantages fiscaux ouverts,
sous conditions, aux associations
de toutes natures



le coût, en 2018,
des dépenses fiscales au
titre du régime du mécénat²

Dans le cadre du régime du mécénat, les contribuables, particuliers ou entreprises, peuvent bénéficier de réductions d'impôt au titre des dons et des versements qu'ils effectuent aux associations, fondations ou fonds de dotation éligibles. Ces réductions d'impôt, dont les montants et les plafonds varient, concernent aussi bien l'impôt sur le revenu ou sur la fortune

¹ Selon une étude de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, « Les chiffres clés de la vie association », 2019.

² Dont 1,5 milliard d'euros au titre de la réduction d'impôt sur le revenu pour les dons des particuliers et 0,8 milliard d'euros au titre de la réduction d'impôt sur les sociétés ou sur le revenu pour les dons des entreprises.

immobilière pour les particuliers (articles 200 et 978 du code général des impôts [CGI]) que l'impôt sur les sociétés ou sur le revenu pour les entreprises (article 238 *bis* du CGI).

Pour être éligible à ce régime, les organismes doivent d'abord être d'intérêt général, c'est-à-dire reconnus comme **organisme sans but lucratif** (OSBL). Ils doivent pour cela satisfaire trois critères cumulatifs : (1) leur gestion doit être désintéressée ; (2) leur action ne doit pas être réservée à un cercle restreint de bénéficiaires ; (3) leur activité doit être non lucrative. Pour pouvoir bénéficier du régime mécénat, **les OSBL doivent de surcroît exercer une activité dans l'un des domaines d'actions limitativement énumérés aux articles 200, 238 *bis* et 978 du CGI**. Ces domaines comprennent notamment les activités présentant un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique ou encore les associations culturelles, pour la réduction d'impôt sur le revenu pour les particuliers et pour la réduction d'impôt ouverte aux entreprises¹.

En l'état du droit, un contrôle *a priori* inexistant, un contrôle *a posteriori* très limité

Aujourd'hui, **tout organisme qui estime être éligible au régime du mécénat délivre des reçus fiscaux à ses donateurs, afin qu'ils bénéficient des réductions d'impôt applicables**. Il n'y a **pas d'agrément préalable**, donc pas de contrôle *a priori*, tandis que les contrôles *a posteriori* sont très limités. Les organismes peuvent toutefois demander un « **rescrit mécénat** » à l'administration fiscale pour que cette dernière vérifie leur éligibilité au régime du mécénat.

Si l'article 1740 A du CGI prévoit bien une **sanction** à l'encontre des organismes qui délivrent des documents permettant aux contribuables de bénéficier de manière indue d'un avantage fiscal, il n'est que **faiblement appliqué** à l'encontre des associations. En effet, le seul contrôle que l'administration fiscale peut aujourd'hui opérer, hors vérification de comptabilité, est un **contrôle de concordance**, qui vise simplement à s'assurer que les montants portés sur les reçus fiscaux correspondent bien aux dons et versements reçus.

B. CONTRÔLER L'ÉLIGIBILITÉ DES ORGANISMES BÉNÉFICIAIRES DE DONS ET DE VERSEMENTS AU RÉGIME DU MÉCÉNAT

Alors que les dépenses fiscales relatives au régime du mécénat sont élevées, **le dispositif de contrôle est incomplet et ne permet pas à l'administration fiscale de s'assurer que les organismes sont bien éligibles au régime du mécénat**. Les articles 10 à 12 du projet de loi y remédient en partie, par trois moyens :

1. L'instauration d'un contrôle de la régularité du recours des organismes bénéficiaires de dons et versements au régime du mécénat

L'article 10 du projet de loi modifie l'article L. 14 A du livre des procédures fiscales (LPF) afin de **donner un fondement juridique à la vérification, par l'administration fiscale, de l'éligibilité des organismes au régime du mécénat**. Le rapporteur pour avis rappelle que **ce contrôle ne devra pas faire peser de contraintes procédurales et administratives trop lourdes sur les associations**, en particulier les plus petites d'entre elles. Il appelle également l'administration fiscale à **renforcer les moyens prévus pour traiter les demandes de rescrit mécénat**, qui pourraient augmenter du fait de ce nouveau contrôle. Ce risque est d'autant plus fort que, comme l'a rappelé la Cour des comptes², **la doctrine fiscale relative à l'appréciation de la nature de l'activité d'une association n'est pas encore totalement stabilisée**.

En conséquence, pour laisser un délai supplémentaire aux associations pour se préparer et à l'administration fiscale pour affiner sa doctrine et pour répondre aux demandes de rescrits, la commission a adopté un amendement afin de reporter l'entrée en vigueur de l'article 10 au 1^{er} janvier 2022.

¹ Un contribuable ne peut pas bénéficier d'une réduction d'impôt sur la fortune immobilière au titre d'un don à une association culturelle.

² Cour des comptes, référé du 8 décembre 2020 sur la fiscalité des dons en faveur des associations.

L'article 10 crée également un article L. 14 B au sein du LPF afin de **donner un caractère législatif aux garanties octroyées aux organismes bénéficiaires de dons et de versements** dans le cadre de ce contrôle. **Ces garanties sont renforcées**, puisque les organismes pourront effectuer un recours hiérarchique contre la décision de l'administration fiscale et que la durée du contrôle sur place de cette dernière ne pourra excéder six mois.

2. L'obligation, pour ces organismes, de déclarer chaque année le montant cumulé des dons qu'ils reçoivent ainsi que le nombre de reçus délivrés

L'article 11 crée **une obligation, pour les organismes sans but lucratif bénéficiaires du régime du mécénat, de déclarer chaque année à l'administration fiscale le montant global des dons et versements dont ils ont bénéficié. Cette nouvelle déclaration est de nature à renforcer le pilotage de la dépense et les capacités de contrôle de l'administration fiscale.** Lors de son audition par les rapporteurs du présent projet de loi, le directeur général des finances publiques a ainsi estimé que **l'article 11 serait de nature à renforcer les outils dont dispose l'administration pour mieux cibler les contrôles et ainsi davantage veiller à la régularité des avantages fiscaux octroyés.**

L'article 11 comporte néanmoins un risque d'alourdissement administratif concernant l'ensemble des organismes bénéficiant du mécénat (associations, culturelles ou non, fonds de dotation, etc.), que leur objet soit en lien avec le culte ou non. Il convient à cet égard de rappeler que **la plupart de ces organismes, notamment les associations, sont de petites structures qu'un alourdissement administratif trop important pourrait pénaliser.** Il sera donc important que cette déclaration puisse être faite par le biais d'une plateforme numérique simplifiée, afin de faciliter la procédure pour les associations et son traitement par l'administration fiscale, tout en conservant la possibilité de l'effectuer par voie postale. La direction générale des finances publiques (DGFIP) a indiqué qu'un tel portail ne pourrait être mis en service dans l'immédiat.

En conséquence, la commission a adopté un amendement afin de repousser d'un an, du 1^{er} janvier 2021 au 1^{er} janvier 2022, la date à partir de laquelle les dons et versements seront soumis à cette nouvelle obligation.

3. L'extension de la liste des infractions pouvant constituer un motif de suspension des avantages fiscaux au titre du régime du mécénat

L'article 12 élargit la liste des infractions susceptibles d'entraîner la suspension des avantages fiscaux au titre des dons, versements et legs en cas de **condamnation pénale définitive d'un organisme sans but lucratif.** En l'état actuel du droit, la suspension des avantages fiscaux accordés aux contribuables versant des dons à des organismes sans but lucratif définitivement condamnés n'est prévue qu'en cas de condamnation pour abus de confiance ou escroquerie. Les nouvelles infractions concernées comprennent à la fois des infractions faisant peser une menace grave sur la société, comme le terrorisme ou l'usage de menaces à l'égard d'un agent public et des infractions de nature économique, comme le blanchiment d'argent ou le recel.

En séance publique, **l'Assemblée nationale a adopté un amendement ajoutant le délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse à cette liste.** Toutefois, cette liste ne comporte que des manquements de nature économique ou faisant peser une menace grave sur la société. En outre, la condamnation doit concerner la personne morale et non les dirigeants de l'organisme. Les organismes sans but lucratif dont l'objet est de contester le droit à l'avortement et qui se rendraient coupables du délit réprimé par l'article L. 2223-2 du code de la santé publique ne sont de toute manière pas éligibles au régime du mécénat puisque leur activité ne répond à aucune des finalités prévues par la loi. La présence de cette infraction dans cette liste n'est donc pas utile.

La commission a donc adopté un amendement pour la supprimer de la liste.

L'effectivité de cet article devrait enfin rester limitée. Le nombre de condamnations pour l'ensemble des crimes et délits qui seront mentionnés à cette liste est inférieur à 100 chaque année. Au vu du faible enjeu et de la rareté des condamnations, la mise en place d'une coordination efficace entre les magistrats et l'administration fiscale apparaît peu probable.

2. L'EXTENSION DU POUVOIR D'OPPOSITION DE TRACFIN

Tracfin, service à compétence nationale chargé du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins, dispose de nombreuses prérogatives, dont un **pouvoir d'opposition à l'exécution d'une opération financière lorsque son caractère suspect lui a été signalé par les professionnels assujettis aux obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme (LBC-FT)**. Ce droit d'opposition, prévu à l'article L. 561-24 du code monétaire et financier (CMF), lui permet de **bloquer l'opération pendant 10 jours, afin de permettre à l'autorité judiciaire d'ordonner une saisie des fonds**. Les **obligations de confidentialité** sont très fortes, toute révélation de l'exercice du droit d'opposition par un professionnel assujetti constituant, hors exceptions prévues par la loi, **une infraction pénale punie de 22 500 euros d'amende** (article L. 574-1 du CMF). Une exception est ajoutée par l'article 46 : les assujettis pourront rompre cette confidentialité auprès des représentants de l'autorité judiciaire si une action en responsabilité a été engagée contre eux.



utilisations du pouvoir d'opposition par Tracfin entre 2013 et 2019



déclarations de soupçon reçues par Tracfin en 2019, pour 11 oppositions



oppositions en 2020, du fait de la mobilisation de Tracfin dans la lutte contre la fraude au dispositif du chômage partiel

En l'état du droit, **Tracfin ne peut exercer son droit d'opposition que sur une seule opération, après une déclaration de soupçon**. L'article 46 propose d'**étendre le pouvoir d'opposition de Tracfin aux opérations liées à celle ayant fait l'objet de la déclaration ou de l'information**, ce qui devrait **alléger les contraintes procédurales pesant sur le service et garantir la pleine effectivité de cette prérogative**, en sécurisant les saisies pénales et en évitant les phénomènes d'évasion ou de dissipation des fonds visés. **L'Assemblée nationale a toutefois adopté un amendement prévoyant que les assujettis ne procèdent au blocage de l'opération que sous la réserve que cela leur soit possible, dans des conditions définies par décret**. Cette condition n'existe pourtant pas aujourd'hui, sans que cela n'ait jamais semblé poser de difficultés pour les assujettis. L'exercice parcimonieux de son droit d'opposition par Tracfin est également de nature à nuancer les craintes émises par les professionnels.

La commission a en conséquence adopté un amendement pour supprimer cette précision, qui entre en contradiction avec l'objectif poursuivi par l'article 46. L'extension du pouvoir d'opposition de Tracfin ne doit pas s'accompagner de son affaiblissement.



Albéric de MONTGOLFIER
Rapporteur
Sénateur (Les Républicains)
de l'Eure-et-Loir

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28