

N° 448

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 16 mars 2021

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, confortant le respect des principes de la République,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Mme Nadine Bellurot, M. Christian Bilhac, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizson, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3649 rect., 3797 et T.A. 565

Sénat : 369 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES	13
I. PLUSIEURS ARTICLES DU PROJET DE LOI RENFORCENT LE CONTRÔLE DE L'ÉLIGIBILITÉ ET DU BÉNÉFICE DU RÉGIME DU MÉCÉNAT PAR LES ORGANISMES BÉNÉFICIAIRES DE DONNÉS ET DE VERSEMENTS.....	13
A. LE RÉGIME DU MÉCÉNAT, UN RÉGIME FAVORABLE POUR LES ORGANISMES BÉNÉFICIAIRES DE DONNÉS ET DE VERSEMENTS, MAIS PEU CONTRÔLÉ.....	14
1. <i>Le régime du mécénat permet d'octroyer des avantages fiscaux aux dons consentis par les contribuables donateurs.....</i>	<i>14</i>
2. <i>Pour bénéficier du régime du mécénat, les organismes doivent être reconnus « sans but lucratif » et d'intérêt général</i>	<i>15</i>
3. <i>Les contrôles du régime du mécénat sont inexistantes a priori et demeurent limités a posteriori.....</i>	<i>17</i>
B. L'INSTAURATION D'UN CONTRÔLE DE LA RÉGULARITÉ DU RECOURS AU RÉGIME DU MÉCÉNAT PAR LES ASSOCIATIONS (ARTICLE 10)	20
1. <i>Les insuffisances du contrôle de concordance.....</i>	<i>20</i>
2. <i>L'instauration d'un contrôle de la régularité du recours par les organismes bénéficiaires de dons et de versements au régime du mécénat</i>	<i>21</i>
3. <i>La nature des garanties octroyées aux organismes bénéficiaires de dons et de versements visés par un contrôle de régularité est précisée par voie législative.....</i>	<i>23</i>
4. <i>Un élargissement de la procédure de contrôle justifié par l'importance des dépenses fiscales « mécénat », mais qui pourrait se traduire par une hausse du nombre de demandes de rescrit</i>	<i>25</i>
C. LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE OBLIGATION DÉCLARATIVE POUR LES ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF DÉLIVRANT DES REÇUS FISCAUX À LEURS DONATEURS (ARTICLE 11)	26
1. <i>L'absence d'obligation déclarative des organismes bénéficiaires</i>	<i>26</i>
2. <i>Une nouvelle obligation de déclaration du montant global des dons et versements dont les organismes sans but lucratif sont bénéficiaires.....</i>	<i>26</i>
3. <i>L'extension aux entreprises de l'obligation de présentation d'un justificatif du don et les dates d'entrée en vigueur du dispositif.....</i>	<i>27</i>
4. <i>Le renforcement des sanctions par l'Assemblée nationale.....</i>	<i>28</i>
5. <i>Cette nouvelle déclaration est de nature à renforcer le pilotage de la dépense et les capacités de contrôle de l'administration fiscale.....</i>	<i>28</i>
6. <i>Elle induit toutefois un risque d'alourdissement administratif pour l'ensemble des organismes d'intérêt général bénéficiant du mécénat.....</i>	<i>29</i>
D. L'EXTENSION DE LA LISTE DES DÉLITS ENTRAÎNANT LA SUSPENSION DES AVANTAGES FISCAUX DONT BÉNÉFICIENT LES ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF EN CAS DE CONDAMNATION PÉNALE (ARTICLE 12).....	30
1. <i>Une suspension automatique des avantages fiscaux prévue en cas de condamnation pour délits d'abus de confiance ou escroquerie.....</i>	<i>30</i>
2. <i>L'élargissement de la liste des infractions susceptibles d'entraîner la suspension des avantages fiscaux.....</i>	<i>32</i>

3. La modification adoptée par l'Assemblée nationale : une extension de la suspension des avantages fiscaux en cas de condamnation au délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse	32
4. De nouvelles suspensions automatiques de l'avantage fiscal dont l'effectivité devrait rester limitée	33
II. LE PROJET DE LOI PRÉVOIT ÉGALEMENT D'ÉTENDRE LE POUVOIR D'OPPOSITION DE TRACFIN, POUR LUI PERMETTRE DE BLOQUER LES OPÉRATIONS LIÉES À UNE INFRACTION POTENTIELLE.....	34
A. LE DROIT D'OPPOSITION DE TRACFIN LUI PERMET DE DEMANDER LA SUSPENSION D'OPÉRATIONS FINANCIÈRES DOUTEUSES DANS L'ATTENTE D'UNE ÉVENTUELLE SAISIE ADMINISTRATIVE OU JUDICIAIRE DES FONDS CONCERNÉS	34
1. Tracfin dispose d'un pouvoir d'opposition sur les opérations financières	34
2. Le droit d'opposition et sa confidentialité ont été renforcés par l'ordonnance du 12 février 2020	36
B. L'ÉLARGISSEMENT DU POUVOIR D'OPPOSITION DE TRACFIN POUR BLOQUER L'ENSEMBLE DES OPÉRATIONS LIÉES À UNE MÊME INFRACTION POTENTIELLE	37
1. Une extension du pouvoir d'opposition aux opérations liées	37
2. Une extension du pouvoir d'opposition de Tracfin qui ne devrait pas faire peser de contraintes supplémentaires sur les assujettis	38
3. Une nouvelle dérogation apportée aux obligations de confidentialité.....	40
4. Un élargissement bienvenu du pouvoir d'opposition de Tracfin qui ne devrait pas faire peser de contraintes trop fortes sur le service	41
EXAMEN EN COMMISSION.....	43
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	51

L'ESSENTIEL

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.

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

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



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 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

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.

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

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.

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 comptes¹, **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.

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

¹ Cour des comptes, référé du 8 décembre 2020 sur la fiscalité des dons en faveur des associations.

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.

II. 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.

EXAMEN DES ARTICLES

La commission des finances s'est saisie pour avis des articles 10 à 12, qui concernent l'encadrement des avantages fiscaux attribués aux associations, ainsi que de l'article 46, qui a trait à l'extension du pouvoir d'opposition de Tracfin.

I. PLUSIEURS ARTICLES DU PROJET DE LOI RENFORCENT LE CONTRÔLE DE L'ÉLIGIBILITÉ ET DU BÉNÉFICE DU RÉGIME DU MÉCÉNAT PAR LES ORGANISMES BÉNÉFICIAIRES DE DONNÉS ET DE VERSEMENTS

Les articles 10 à 12 du présent projet de loi visent à **renforcer le contrôle de l'éligibilité et du bénéfice du régime du mécénat par les organismes bénéficiaires de dons et de versements** :

- en instaurant un contrôle de la régularité du recours des organismes bénéficiaires de dons et versements au régime du mécénat (article 10) ;

- en imposant aux organismes sans but lucratif, bénéficiaires de dons et éligibles au régime du mécénat, de déclarer chaque année le montant cumulé des dons qu'ils reçoivent ainsi que le nombre de reçus délivrés (article 11) ;

- en intégrant les actes de terrorisme, le recel, le blanchiment, la mise en danger de la vie d'autrui par la diffusion d'informations et l'usage de menaces ou de pressions à l'encontre d'un agent public en vue de se soustraire aux règles du service public dans les motifs de suspension des avantages fiscaux au titre du régime du mécénat (article 12).

Le rapporteur pour avis relève que **les modifications apportées par les articles susmentionnés au livre des procédures fiscales (LPF) et au code général des impôts (CGI) concernent l'ensemble des associations, fondations et fonds de dotation éligibles au régime du mécénat**. Leur objet va donc bien **au-delà de la lutte contre les séparatismes** et témoigne d'une utilisation quelque peu opportuniste du présent projet de loi pour renforcer le contrôle des avantages fiscaux dont peuvent se prévaloir les associations pour leurs donateurs. En dépit de cette critique sur la forme, le rapporteur souligne que sur le fond les modifications apportées se justifient, à condition qu'elles parviennent à **conserver un équilibre entre la nécessité du contrôle, au regard du poids des dépenses fiscales liées au mécénat, et la charge administrative supplémentaire ainsi imposée aux organismes bénéficiaires de dons et de versements**.

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

1. Le régime du mécénat permet d'octroyer des avantages fiscaux aux dons consentis par les contribuables donateurs

1,5 million d'associations ont été recensées en France en 2017 par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP)¹. Selon la Cour des comptes, dans son référé du 8 décembre 2020 sur la fiscalité des dons en faveur des associations², ces associations, toutes natures confondues, ont bénéficié d'environ **7,2 milliards d'euros de subventions de l'État**, et de **3,7 milliards d'euros en 2018 au titre des 21 avantages fiscaux** auxquels elles sont éligibles. Ces avantages revêtent deux formes :

- un **bénéfice fiscal « direct »** pour les organismes sans but lucratif, qui ne sont pas assujettis aux impôts commerciaux (impôt sur les sociétés, taxe sur la valeur ajoutée, cotisation foncière des entreprises) ainsi que, dans certains cas, aux droits de mutation à titre gratuit ;

- un **bénéfice fiscal « indirect »** puisque les dons qui leur sont consentis donnent droit à une réduction d'impôt pour le contribuable donateur, sous réserve que les organismes bénéficiaires de ces dons soient bien éligibles à ce régime dit du **mécénat**.

Dans le cadre du régime du mécénat, **les contribuables, particuliers ou entreprises, qui effectuent des dons et des versements aux organismes éligibles peuvent en effet bénéficier de réductions d'impôt :**

- pour les particuliers, aux termes de l'**article 200 du code général des impôts (CGI)**, la **réduction d'impôt sur le revenu** de droit commun est égale à **66 % du montant des dons et versements**, dans la limite de 20 % du revenu imposable. Si le montant des dons et des versements dépasse cette limite, l'excédent peut être imputé sur les cinq années suivantes. Le taux de la réduction d'impôt sur le revenu est porté à 75 % dans le cadre du « **dispositif Coluche** », soit pour les dons effectués au profit des associations qui fournissent gratuitement des repas ou des soins aux personnes en difficulté et qui favorisent leur logement. Lors de l'examen de la loi de finances pour 2020³, ce dispositif dérogatoire a été étendu, à titre expérimental et jusqu'à la fin de l'année 2021, aux associations qui proposent un accompagnement aux victimes de violence domestique ou qui favorisent leur relogement ;

¹ INJEP, [Les chiffres clés de la vie associative](#), 2019.

² Cour des Comptes, référé S2020-1998, [La fiscalité des dons en faveur des associations](#), 8 décembre 2020.

³ Article 163 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

- pour les particuliers également, aux termes de **l'article 978 du CGI**, **la réduction d'impôt sur la fortune immobilière est égale à 75 % du don**, dans la limite d'un plafond annuel de 50 000 euros. La fraction des dons ayant bénéficié de cet avantage fiscal ne donne pas droit à l'octroi d'un avantage fiscal au titre d'un autre impôt. La liste des organismes bénéficiaires est toutefois plus restreinte que celle prévue à l'article 200 du CGI pour la réduction d'impôt sur le revenu. À titre d'exemple, elle n'inclut pas les **associations culturelles**, contrairement à la réduction d'impôt sur le revenu ;

- pour les entreprises, aux termes de **l'article 238 bis du CGI**, **la réduction d'impôt sur les sociétés ou sur le revenu est égale à 60 % du montant des dons et des versements**, dans la limite de 5 % du chiffre d'affaires annuel hors taxes ou de 20 000 euros si ce plafond est plus avantageux. **Le montant de la réduction d'impôt est de 40 %** pour la fraction de dons supérieure à deux millions d'euros, sous un plafond de 10 000 euros¹. Si le montant des dons et versements dépasse ces plafonds, l'excédent peut être imputé au titre des cinq exercices suivants, toujours sous réserve de respecter ces plafonds.

Le coût de la dépense fiscale pour les dons des particuliers s'est élevé à **1,5 milliard d'euros en 2019**, pour 5,5 millions de ménages bénéficiaires. **77 000 entreprises ont quant à elles bénéficié d'une réduction d'impôt au titre de leurs dons en 2018²**, pour un coût total de **0,8 milliard d'euros**.

2. Pour bénéficier du régime du mécénat, les organismes doivent être reconnus « sans but lucratif » et d'intérêt général

Les associations, fondations, fonds de dotation pouvant entrer dans le régime du mécénat sont par convention désignés sous l'appellation commune d'**organismes sans but lucratif (OSBL)**. La doctrine fiscale a défini plusieurs **critères afin d'identifier un OSBL et d'évaluer s'il remplit la condition d'intérêt général**. Ces critères sont au nombre de trois et sont **cumulatifs** :

- l'exercice d'une **gestion désintéressée** ;

¹ *Cet abaissement du taux de la réduction d'impôt sur les sociétés n'est pas applicable aux versements en faveur des organismes sans but lucratif qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui favorisent leur relogement ou qui procèdent à la fourniture de soins, meubles, produits d'hygiène et autres produits de première nécessité aux personnes en difficulté.*

² *Dans son référé sur la fiscalité des dons en faveur des associations, la Cour des comptes estime le coût total des avantages fiscaux à 3,7 milliards d'euros, soit les 2,3 milliards d'euros au titre du régime du mécénat, auxquels il faut ajouter le bénéfice de l'exonération de certains impôts commerciaux, et notamment de la taxe sur la valeur ajoutée.*

- l'exercice d'une action qui ne soit pas réservée à un **cercle restreint de bénéficiaires**, c'est-à-dire qui ne soit pas destinée à la poursuite des intérêts particuliers d'une ou plusieurs personnes clairement individualisables, membres ou non de l'organisme¹ ;

- l'exercice d'une **activité non lucrative**, qui ne fait pas entrer l'organisme en concurrence avec une entreprise du secteur concurrentiel.

Même si l'organisme répond aux trois critères précités, il doit, pour pouvoir bénéficier du régime du mécénat, **être d'intérêt général et donc exercer une activité entrant dans l'un des domaines d'actions limitativement énumérés par les articles 200, 238 bis et 978 du CGI**². Pour la réduction d'impôt sur le revenu et pour la réduction d'impôt sur les sociétés, ces domaines sont très similaires et sont expressément listés au 1 de l'article 200 du CGI. L'OSBL doit :

- aux termes du *b* du 1 de l'article 200, **être d'intérêt général** et présenter « *un caractère philanthropique, éducatif, scientifique, social, humanitaire, sportif, familial, culturel, ou concourant à la mise en valeur du patrimoine artistique, notamment à travers les souscriptions ouvertes pour financer l'achat d'objets ou d'œuvres d'art destinés à rejoindre les collections d'un musée de France accessibles au public, à la défense de l'environnement naturel ou à la diffusion de la culture, de la langue et des connaissances scientifiques françaises* » ;

- ou être une **fondation ou une association relevant de la loi de 1901 reconnue d'utilité publique** (*a* du 1 de l'article 200 CGI) ;

- ou **être une association cultuelle et de bienfaisance** relevant de la loi de 1905 ou un établissement public des cultes reconnu d'Alsace Moselle (*e* du 1 de l'article 200 du CGI) ;

- ou enfin être un **fonds de dotation à la gestion désintéressée** et reversant les revenus tirés des dons et versements aux organismes cités au 1 de l'article 200 du CGI.

Sont également concernées **les associations dont l'objet est plus spécifique et qui sont citées au 1 de l'article 200 du CGI**³.

¹ Bulletin officiel des finances publiques, BOI-IR-RCI-250-10-10 (réduction d'impôt au titre des dons faits par les particuliers).

² Ibid.

³ Il s'agit des associations dont la gestion est désintéressée et qui ont pour activité principale la présentation au public d'œuvres artistiques ou l'organisation d'expositions d'art contemporain ; les associations d'intérêt général exerçant des activités concrètes en faveur du pluralisme de la presse ; les associations agréées au 4 de l'article 238 bis du CGI et les associations reconnues d'utilité publique agréées par le ministre chargé du budget dont l'objet est culturel.

3. Les contrôles du régime du mécénat sont inexistants *a priori* et demeurent limités *a posteriori*

Toute association de toute nature qui estime être éligible au régime du mécénat délivre des reçus fiscaux à ses donateurs, afin qu'ils bénéficient des réductions d'impôt applicables. Le 5 de l'article 200 du CGI et le IV de l'article 978 du CGI précisent en effet que, **pour bénéficier de ces avantages fiscaux** (sur l'impôt sur le revenu et sur l'impôt sur la fortune immobilière), **les particuliers doivent être en mesure de présenter des justificatifs attestant du montant et de la date des versements**. Les organismes bénéficiaires doivent donc leur délivrer des **reçus fiscaux**.

Cette obligation de présentation des justificatifs n'existe pas en l'espèce pour les entreprises. Aux termes du 6 de l'article 238 *bis* du CGI, seules les entreprises effectuant au cours d'un exercice plus de 10 000 euros de dons et de versements doivent déclarer à l'administration fiscale leur montant et leur date, ainsi que l'identité des bénéficiaires et, le cas échéant, la valeur des biens ou services reçus, directement ou indirectement, en contrepartie.

Le reçu doit être conservé par le donateur pour une durée qui couvre le délai de reprise de l'administration fiscale, soit pendant les trois années qui suivent celle au titre de laquelle l'impôt est dû. En cas de report d'imputation - lorsque le montant des dons et des versements excèdent le plafond prévu - les contribuables doivent conserver les reçus durant toute la période au cours de laquelle ils sont susceptibles d'avoir à justifier du bien-fondé des réductions d'impôt (jusqu'à cinq ans pour le nombre d'années de report possibles, augmentés du délai de reprise).

Il n'y a donc pas de contrôle systématique et *a priori* de l'éligibilité des associations, fondations ou fonds de dotation au régime du mécénat. La Cour des comptes, dans son référé précité sur la fiscalité des dons en faveur des associations, relevait que la France était l'un des rares pays dans lequel cet **agrément préalable à la délivrance de reçus fiscaux n'existait pas**. En revanche, les organismes sans but lucratif qui estiment être éligibles au régime du mécénat disposent de la possibilité d'interroger l'administration fiscale par la voie du rescrit, en cas de doute sur sa situation et sur son éligibilité.

La procédure de rescrit pour les associations

Comme tout contribuable, les associations de toute nature peuvent interroger l'administration fiscale sur le régime fiscal qui leur est applicable. Cette procédure de rescrit est prévue à l'article L. 80 C du livre des procédures fiscales.

Deux procédures sont ouvertes aux organismes :

- **le rescrit « régime fiscal »**, qui leur permet d'interroger l'administration fiscale sur leur assujettissement ou non aux impôts commerciaux. L'administration fiscale dispose d'un délai de réponse de trois mois, rarement respecté dans les faits ;

- **le rescrit « mécénat »**, qui leur permet d'interroger l'administration fiscale sur leur éligibilité au mécénat, c'est-à-dire sur leur habilitation à recevoir des dons manuels et à délivrer des reçus fiscaux. **Le délai de réponse de l'administration est de six mois, avec, en pratique un délai moyen de réponse de 110 jours, soit moins de quatre mois.** À défaut de réponse, l'association peut émettre des reçus fiscaux. Le défaut de réponse ne vaut toutefois pas acceptation : l'administration fiscale peut toujours répondre négativement à une demande de rescrit passé le délai imparti, mais elle ne pourra cependant pas, dans ce cas, appliquer l'amende prévue à l'article 1740 A du CGI.

5 405 rescrits mécénat ont été délivrés par l'administration fiscale en 2019, sur les 6750 demandes reçues, un volume en hausse constante et qui représente près du tiers de l'ensemble des rescrits délivrés par l'administration fiscale en 2019. Sur ces 5 405 demandes recevables, 3 845 ont donné lieu à des rescrits confirmant l'application du régime et 1560 à la conclusion que les conditions d'application du régime n'étaient pas remplies. 600 à 700 rescrits fiscaux sont par ailleurs délivrés chaque année. Le réseau des 136 « correspondants associations » de la DGFIP est chargé d'examiner ces demandes de rescrit (fiscal ou mécénat).

Lorsqu'une association demande un rescrit mécénat, **l'administration fiscale vérifie que son activité est bien éligible au régime mécénat et procède à un examen circonstancié de son activité** (envoi de questionnaires, demandes de documents, consultations éventuelles auprès des autres administrations et ministères).

Source : Cour des Comptes, référé S2020-1998, La fiscalité des dons en faveur des associations, 8 décembre 2020 ; réponses de la direction générale des finances publiques au questionnaire des rapporteurs et du rapporteur pour avis

Le rescrit ne constitue toutefois pas une autorisation ou un agrément, ce qui emporte deux conséquences :

- d'une part, **une association peut délivrer des reçus fiscaux sans avoir auparavant demandé un rescrit ;**

- d'autre part, **le rescrit n'est valable que dans des conditions précises, à un moment donné et au regard des pièces communiquées.** Si ces conditions évoluent, il n'est pas garanti que l'association puisse toujours bénéficier du régime du mécénat. Ainsi, si, depuis 2010, la DGFIP a délivré environ 35 000 rescrits confirmant l'application du régime du mécénat, ces chiffres ne permettent pas de déduire le nombre d'associations pouvant encore se prévaloir d'un rescrit favorable. Certains organismes bénéficient par ailleurs de rescrits plus anciens, dont le recensement dans le système informatisé n'est pas exhaustif.

Disposer d'un rescrit n'assure donc pas en soi la sécurité juridique de l'organisme bénéficiaire lorsqu'il recourt au régime du mécénat et qu'il délivre des reçus fiscaux à ses donateurs. En outre, la garantie du rescrit prend également fin lorsque la législation applicable a évolué ou que l'administration fiscale a modifié son appréciation sur la situation présentée, à l'occasion par exemple d'une nouvelle demande.

Pour que l'administration fiscale puisse donc concrètement remettre en cause l'application du régime du mécénat par une association, toute nature confondue, il faut :

- soit qu'elle fasse une **demande de rescrit « mécénat »** et que ce dernier lui soit refusé ;

- soit qu'elle fasse par ailleurs l'objet d'une **vérification de comptabilité**, qui démontre qu'elle n'appartient pas à la catégorie des OSBL, qu'elle doit donc être soumise aux impôts commerciaux sur une partie au moins de ses activités et qu'elle ne peut pas, partant, entrer dans le régime du mécénat sur ces activités-ci.

Or, **une vérification de comptabilité, dont la finalité est d'assujettir un organisme aux impôts commerciaux en raison de l'exercice d'une activité lucrative ou d'une gestion intéressée, n'est engagée que si l'administration fiscale dispose d'indices sérieux suggérant que l'organisme exerce une activité lucrative¹ ou que s'il paie déjà des impôts commerciaux et n'est donc déjà pas en mesure de délivrer des reçus fiscaux².** D'après les données transmises par la DGFIP, 220 associations ont fait l'objet d'un contrôle fiscal externe en 2020, pour un montant total des droits nets redressés de 18,3 millions d'euros et un montant total des sanctions de 4,4 millions d'euros. 76 associations ont quant à elle fait l'objet d'un contrôle sur pièces donnant lieu à taxation, pour un montant total des droits nets redressés de 1,8 million d'euros et des sanctions de 42 000 euros.

Les contrôles *a posteriori* de l'éligibilité au régime du mécénat sont donc également très limités en pratique.

¹ [Conseil d'État, 1^{er} avril 1992, n° 86168-86169, L'Autobus.](#)

² Selon les réponses de la direction générale des finances publiques au questionnaire des rapporteurs et du rapporteur pour avis.

B. L'INSTAURATION D'UN CONTRÔLE DE LA RÉGULARITÉ DU RECOURS AU RÉGIME DU MÉCÉNAT PAR LES ASSOCIATIONS (ARTICLE 10)

1. Les insuffisances du contrôle de concordance

En l'état actuel du droit, **l'administration fiscale ne dispose donc d'aucun fondement pour apprécier directement l'éligibilité d'un organisme bénéficiaire de dons et de versements au régime du mécénat.** Il n'existe que des procédures indirectes (rescrit ou vérification de comptabilité).

L'administration fiscale est seulement fondée à mener, aux termes de l'article L. 14 A du livre des procédures fiscales (LPF), un contrôle de « concordance ». Pour reprendre les termes du directeur général des finances publiques lors de son audition, ce **contrôle de « l'adéquation comptable »**, vise simplement à **s'assurer que les montants portés sur les reçus fiscaux délivrés par les organismes bénéficiaires de dons et versements et permettant aux contribuables de bénéficier des réductions d'impôt correspondent bien aux dons et versements reçus et ayant donné lieu à la délivrance de ces documents.** Ce contrôle ne vise donc que les organismes qui se présentent comme des OSBL et qui ont émis des reçus ouvrant droit aux avantages fiscaux au titre du mécénat dans les conditions prévues aux articles 200, 238 *bis* et 978 du code général des impôts. Les associations culturelles sont donc incluses dans ce champ.

L'article 1740 A du CGI sanctionne la délivrance de documents permettant aux contribuables de bénéficier de manière indue de ces avantages fiscaux. Le taux de l'amende est égal à celui de la réduction d'impôt et porte sur les sommes indûment mentionnées sur les reçus fiscaux. Si ces sommes ne sont pas mentionnées, l'amende correspond alors au montant de l'avantage fiscal indûment obtenu. **L'amende ne s'applique pas à la réduction d'impôt dont ont bénéficié les contribuables lorsqu'ils ont agi de bonne foi, sur la base du reçu délivré par l'organisme.** Les contribuables, particuliers ou entreprises, ne peuvent en effet voir la réduction d'impôt dont ils ont bénéficié remise en cause qu'en cas de méconnaissance délibérée des règles relatives à la fiscalité des dons.

L'amende, bien qu'alourdie lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2019¹, n'est aujourd'hui que **très faiblement appliquée** à l'encontre des organismes bénéficiaires de dons et de versements, du fait du périmètre très restreint des contrôles permis en l'état du droit procédural. L'administration fiscale recense de six à dix applications par an, pour un montant de 786 000 euros en 2017 et de 253 000 euros en 2018². L'amende

¹ Article 203 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

² Selon les données inscrites dans l'étude d'impact du présent projet de loi.

n'est en effet susceptible d'être mise en œuvre que dans les trois cas suivants :

- lors d'une vérification de comptabilité. La finalité première de ce contrôle est toutefois de vérifier que les organismes ne bénéficient pas indûment des exonérations d'impôts commerciaux (cf. *supra*) ;

- lorsque l'administration fiscale a refusé de délivrer un rescrit mécénat mais que l'organisme émet, sans changement de circonstances, des reçus fiscaux ;

- lorsque l'administration fiscale demande aux agents des services préfectoraux chargés des associations si une association culturelle est effectivement reconnue comme telle par le ministère de l'intérieur et peut bénéficier du régime mécénat et que la réponse est négative. Ce droit de communication est prévu à l'article L. 135 ZA du LPF.

Conformément aux dispositions de l'article L. 102 E du LPF, les organismes bénéficiaires doivent **conserver pendant six ans les documents et pièces de toute nature permettant à l'administration fiscale d'effectuer ce contrôle de concordance**. Ce délai correspond au délai de droit commun de six ans prévu à l'article L. 102 B du LPF pour la conservation des livres, registres, documents ou pièces auxquels l'administration fiscale peut et doit avoir accès dans le cadre du contrôle des déclarations et de la comptabilité des contribuables. La liste des documents à l'article L. 102 E du LPF n'est pas limitative et ne peut être strictement délimitée du fait de la diversité des OSBL et de leurs modalités de gestion. Certains sont par exemple, du fait de leurs statuts, soumis à des obligations comptables, tandis que d'autres ne le sont pas.

L'article 10 du présent projet de loi prévoit donc de modifier l'article L. 14 A du LPF et de créer un article L. 14 B afin d'élargir et de transformer ce contrôle de concordance, trop restreint et insuffisant, en un véritable contrôle de la régularité de l'éligibilité des organismes bénéficiaires de dons et de versements au régime du mécénat.

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

Les modifications apportées par l'article 10 du présent projet de loi au LPF visent à créer une nouvelle **procédure de contrôle sur place des organismes bénéficiaires de dons et versements** et donc à élargir les modalités de contrôle aujourd'hui prévues à l'article L. 14 A du LPF. Le contrôle de l'adéquation comptable avait été introduit lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2016¹. Déjà, **la commission des finances du Sénat s'était interrogée sur l'adéquation des moyens alloués**

¹ Article 17 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

par la DGFIP aux objectifs de ce contrôle et sur l'utilité de cette procédure, qui ne permettait pas un contrôle exhaustif des organismes bénéficiaires de dons et de versements¹.

Aux termes de l'article L. 14 A du LPF, tel que modifié par l'article 10 du présent projet de loi, l'administration fiscale pourra s'assurer de la régularité de la délivrance des reçus, attestations ou tous autres documents par lesquels les organismes bénéficiaires de dons et versements indiquent au contribuable qu'il est en droit de bénéficier des réductions d'impôt prévues aux articles 200, 238 bis et 978 du CGI. Les organismes devront pour cela toujours être en mesure de présenter à l'administration les documents et les pièces de toute nature mentionnés à l'article L. 102 E du LPF. Selon les informations la DGFIP, ce contrôle de régularité pourra déboucher sur l'engagement par l'administration d'une procédure distincte de vérification de comptabilité, s'il met à jour des éléments apportant un doute sérieux sur la qualification de « sans but lucratif » de l'organisme et donc de son non-assujettissement aux impôts commerciaux.

L'administration fiscale serait ainsi en mesure de vérifier que **l'organisme bénéficiaire de dons et de versements respecte bien les conditions d'éligibilité au régime du mécénat - intérêt général et nature de l'activité exercée - et, le cas échéant, de faire cesser l'émission irrégulière de reçus fiscaux et la dépense fiscale correspondante.** Dans son référé sur la fiscalité des dons en faveur des associations, la Cour des comptes estimait en effet que les modalités du contrôle prévu à l'article L.14 A du LPF devaient être renforcées.

Partant, **une association dont l'objet ne serait pas d'intérêt général et ne respecterait pas les principes républicains pourrait être contrôlée et se voir infliger une amende au titre de cette nouvelle procédure.** Ce sont néanmoins tous les organismes bénéficiant indûment du régime du mécénat qui sont concernés, et pas seulement ceux dont la nature de l'activité principale ne respecterait pas les principes républicains.

Concrètement, et comme cela serait toujours précisé au sein de l'article L. 14 A du LPF, ce contrôle ne constituerait pas une vérification de comptabilité.

L'article 10 du présent projet de loi ajoute par ailleurs au sein de l'article L. 14 A du LPF que **cette nouvelle procédure de contrôle bénéficierait des garanties mentionnées à l'article L. 14 B du LPF, créé par le présent article.**

¹ [Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances rectificative pour 2016 par M. Albéric de MONTGOLFIER, rapporteur général \(13 décembre 2016\).](#)

3. La nature des garanties octroyées aux organismes bénéficiaires de dons et de versements visés par un contrôle de régularité est précisée par voie législative

En l'état actuel du droit, **les garanties des organismes bénéficiaires de dons et de versements faisant l'objet d'un contrôle de concordance au titre de l'article L. 14 A du LPF sont définies par un décret en Conseil d'État¹** et reprises aux articles R. 14 A-1 à R. 14 A-3 du LPF :

- l'organisme doit **être informé du contrôle par l'envoi d'un avis**, qui précise les années soumises au contrôle et mentionne expressément, sous peine de nullité de la procédure, que **l'organisme peut se faire assister par un conseil de son choix** (article R. 14 A-1 du LPF) ;

- au plus tard **six mois après la présentation de l'ensemble des documents nécessaires au contrôle** prévus à l'article L. 102 E du LPF, **l'administration fiscale doit informer l'organisme des résultats du contrôle** et, le cas échéant, de sa décision d'appliquer la sanction prévue à l'article 1740 A du CGI. Ce document est motivé et doit **permettre à l'organisme de formuler ses observations**. La sanction ne peut être présentée qu'à l'expiration d'un **délai de 30 jours** à compter de la notification de ce document (article R. 14 A-2 du LPF) ;

- lorsque le contrôle de l'organisme est achevé, **l'administration fiscale ne peut pas de nouveau procéder à ce même contrôle, pour la même période** (article R. 14 A-3 du LPF).

Ces garanties sont similaires, sans être identiques du fait de la nature et de la portée différentes de ces contrôles, aux garanties qui s'appliquent aux autres procédures de contrôle mises en œuvre par l'administration fiscale et qui figurent de manière générale dans **la charte des droits et obligations du contribuable vérifié²**.

Dans son avis consultatif sur le présent projet de loi³, **le Conseil d'État recommandait de porter ces garanties du domaine réglementaire au domaine législatif**. Le Gouvernement a opportunément tiré les conséquences de cette recommandation en prévoyant que l'article 10 du présent projet de loi crée **un article L. 14 B au sein du LPF afin d'inscrire ces garanties dans la partie législative du code**. Ce nouvel article L. 14 B du LPF reprend à l'identique les garanties qui figuraient aux articles R. 14 A-1 à R. 14 A-3 du LPF et qui seraient donc abrogés. **Il prévoit également deux nouvelles garanties**.

¹ Décret n° 2017-1187 du 21 juillet 2017 relatif aux garanties applicables aux organismes faisant l'objet du contrôle prévu à l'article L. 14 A du livre des procédures fiscales.

² Direction générale des finances publiques, [Charte des droits et obligations du contribuable vérifié](#), juillet 2020.

³ Conseil d'État, [Avis consultatif sur un projet de loi confortant le respect, par tous, des principes de la République](#), 9 décembre 2020.

L'Assemblée nationale a tout d'abord adopté en séance publique¹, avec un avis favorable du Gouvernement, un amendement des rapporteurs Éric Pouillat et Florent Boudié visant à ajouter au sein de l'article L. 14 B du LPF une disposition précisant que **le contrôle de régularité** prévu à l'article L. 14 A du LPF, tel que modifié par le présent article, **ne pourra s'étendre sur une durée supérieure à six mois à compter de la présentation de l'ensemble des documents et des pièces prévus à l'article L. 102 E du LPF, sous peine de nullité**². Cette rédaction est de nature à renforcer les garanties octroyées aux organismes bénéficiaires en bornant le contrôle de l'administration fiscale dans le temps et en y ajoutant une clause de nullité en cas de violation.

Ensuite, il est ajouté au sein de l'article L. 14 B du LPF que **l'organisme bénéficiaire de dons et de versements pourra présenter, en cas de désaccord, un recours hiérarchique, dans un délai de 30 jours à compter de la notification de l'avis présentant les résultats du contrôle**. Cette garantie supplémentaire permet de renforcer le caractère contradictoire de la procédure menée et assure à l'organisme d'être entendu et d'obtenir une réponse de l'administration sur ses observations.

Le rapporteur pour avis considère que les garanties apportées aux organismes bénéficiaires de dons et versements sont satisfaisantes et qu'elles sont conformes aux garanties octroyées par ailleurs aux contribuables, bien qu'elles ne peuvent être strictement identiques, par définition, à celles qui sont par exemple octroyées dans le cadre d'une vérification de comptabilité. La procédure de contrôle prévue à l'article L. 14 A du LPF ne se traduit en effet pas par l'envoi d'une procédure de rectification contradictoire avec rappel d'impôt, mais simplement par **un constat binaire sur l'éligibilité ou la non-éligibilité d'un organisme au régime du mécénat**. Ce constat peut éventuellement donner lieu à l'application de l'amende prévue à l'article 1740 A du CGI, si l'administration démontre que l'organisme a délivré des reçus fiscaux alors même qu'il savait ne pas être éligible au régime du mécénat.

¹ Lors de l'examen en commission, la commission spéciale avait adopté un amendement rédactionnel sur l'article 10.

² Pour éviter toute redondance et pour retenir une rédaction plus précise, cet amendement des rapporteurs adopté par l'Assemblée nationale a supprimé un alinéa de l'article 10 du présent projet de loi prévoyant d'inscrire au sein de l'article L. 14 A du LPF le fait que le contrôle ne pourra s'étendre sur une durée supérieure à six mois, sous peine de nullité de la procédure.

4. Un élargissement de la procédure de contrôle justifié par l'importance des dépenses fiscales « mécénat », mais qui pourrait se traduire par une hausse du nombre de demandes de rescrit

Le rapporteur pour avis estime que **l'élargissement des procédures de contrôle sur place des organismes bénéficiaires de dons et de versements au contrôle de leur éligibilité au régime du mécénat est justifié**, eu égard tout d'abord au **coût des dépenses fiscales** attachées aux dons des contribuables, particuliers comme entreprises. Toutefois, si cette nouvelle procédure doit permettre de renforcer l'arsenal juridique et procédural de l'administration fiscale pour lutter contre les fraudes et, *in fine*, les détournements abusifs de la générosité des contribuables, elle ne doit **pas faire peser de contraintes excessivement lourdes sur ces organismes**.

Le rapporteur pour avis estime en effet que **les organismes sans but lucratif, pour se prémunir de toute sanction lors d'un éventuel contrôle, pourrait vouloir demander plus fréquemment des rescrits mécénat à l'administration fiscale**. Aujourd'hui, les près de 7 000 demandes que reçoit chaque année la DGFIP ne représentent qu'un volume très faible par rapport au nombre d'associations (1,5 million en 2017). La DGFIP, qui affirme aujourd'hui disposer des moyens nécessaires pour traiter ces demandes, ne pourrait pas le faire si leur nombre augmentait brusquement. Or ce risque existe puisque, comme la Cour des comptes le relevait dans son référé sur la fiscalité des dons en faveur des associations, **la doctrine fiscale n'est pas encore totalement stabilisée sur le cadre applicable à l'appréciation de la nature de l'activité d'une association**.

La commission des finances a donc adopté un amendement COM-406 visant à reporter l'entrée en vigueur du présent article au 1^{er} janvier 2022. Cette modification permettra de **laisser un délai supplémentaire aux associations et à l'administration fiscale, notamment pour affiner la doctrine fiscale et répondre aux demandes de rescrit**.

Ce constat sur les moyens de la DGFIP justifie d'ores et déjà que ne soit pas mise en place une procédure systématique d'agrément préalable pour les associations. Au regard du nombre d'organismes se prévalant du régime du mécénat, l'instauration d'un agrément préalable nécessiterait la mobilisation de ressources considérables. À cette préoccupation matérielle s'ajoute la volonté de ne pas vouloir faire peser de contraintes trop lourdes sur les associations, en particulier sur les plus petites d'entre elles.

C. LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE OBLIGATION DÉCLARATIVE POUR LES ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF DÉLIVRANT DES REÇUS FISCAUX À LEURS DONATEURS (ARTICLE 11)

1. L'absence d'obligation déclarative des organismes bénéficiaires

En l'état actuel du droit, les organismes bénéficiaires de dons n'ont aucune obligation de déclarer à l'administration fiscale qu'ils reçoivent des dons pour lesquels ils émettent des reçus fiscaux. De même, ils n'ont pas à justifier d'un agrément préalable pour délivrer des reçus fiscaux ouvrant droit à une réduction d'impôt. Ils peuvent, s'ils le souhaitent, utiliser la procédure de rescrit fiscal mise en place par la loi du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations qui permet à tout organisme de demander à l'administration si les dons reçus ouvrent droit aux réductions d'impôt, et font alors l'objet d'un contrôle d'éligibilité (cf. *supra*).

S'agissant des donateurs bénéficiant du régime fiscal du mécénat, seuls les particuliers ont l'obligation de présenter des justificatifs de leurs dons.

Le contribuable redevable de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune immobilière ne peut ainsi bénéficier de la réduction d'impôt qu'à la condition d'être en mesure de présenter à l'administration fiscale, lorsque celle-ci le lui demande, les justificatifs émis par l'organisme attestant du total du montant versé, de la date de versement ainsi que de l'identité de l'organisme bénéficiaire. Ces justificatifs prennent la forme de reçus fiscaux ou d'attestations. En revanche, les entreprises n'ont pas besoin de produire une quelconque attestation de l'organisme pour pouvoir bénéficier de la réduction d'impôt sur les sociétés prévue à l'article 238 *bis* du code général des impôts.

2. Une nouvelle obligation de déclaration du montant global des dons et versements dont les organismes sans but lucratif sont bénéficiaires

Le 1^o du I du de l'article 11 insère un nouvel article 222 *bis* au code général des impôts créant 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 au cours de l'année civile précédente ou au cours du dernier exercice clos s'il ne coïncide pas avec l'année civile, ainsi que le nombre de documents délivrés au cours de cette période ou de cet exercice.

La déclaration devrait être effectuée dans les délais prévus au deuxième alinéa de l'article 223 du code général des impôts, c'est-à-dire dans les trois mois suivant la clôture de l'exercice. Si l'exercice est clos

le 31 décembre ou si aucun exercice n'est clos au cours d'une année, la déclaration est à déposer au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai.

Il prévoit en outre que le modèle de cette déclaration est fixé par l'administration.

Enfin, le non-respect de l'obligation déclarative créée sera sanctionné par l'amende prévue à l'article 1729 B du code général des impôts.

En conséquence, le défaut de production de la déclaration prévue à l'article 222 bis du code général des impôts dans les délais prescrits entraînera l'application d'une amende de 150 euros. Sauf cas de force majeure, les omissions ou inexactitudes constatées dans la déclaration entraîneront l'application d'une amende de 15 euros par omission ou inexactitude, sans que le total des amendes applicables puisse être inférieur à 60 euros ni supérieur à 10 000 euros. En outre, les amendes ne seront pas applicables, en cas de première infraction commise au cours de l'année civile en cours et des trois années précédentes, lorsque l'intéressé a réparé l'infraction, soit spontanément, soit dans les trente jours suivant une demande de l'administration.

3. L'extension aux entreprises de l'obligation de présentation d'un justificatif du don et les dates d'entrée en vigueur du dispositif

Le 2^o du I insère un nouveau 5 bis au sein de l'article 238 bis du code général des impôts qui prévoit que **le bénéfice de la réduction d'impôt sur les sociétés dont peut bénéficier une entreprise à raison de ses dons et versements est subordonné à la condition qu'elle soit « en mesure de présenter, à la demande de l'administration fiscale, les pièces justificatives répondant à un modèle fixé par l'administration attestant la réalité de ces dons et versements ».** Cette disposition étend donc aux entreprises la règle applicable aux particuliers.

Elle permet d'assurer que la nouvelle déclaration prévue par l'article 11 du présent projet de loi donne à l'administration fiscale une vision complète des dons bénéficiant du soutien public dont l'organisme est destinataire.

Aux termes du **II de l'article 11**, la nouvelle obligation de déclaration du montant dont l'organisme est bénéficiaire est applicable aux documents délivrés relatifs aux dons et versements reçus à compter du 1^{er} janvier 2021 ou au titre des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2021.

L'extension de l'obligation faite aux entreprises d'être en mesure de présenter un justificatif du don est applicable aux dons et versements effectués à compter du 1^{er} janvier 2022.

4. Le renforcement des sanctions par l'Assemblée nationale

En commission, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable du Gouvernement, un amendement rédactionnel des rapporteurs.

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du rapporteur Éric Poulliat visant à punir plus sévèrement le non-respect de l'obligation déclarative uniquement en cas de récidive. L'amende encourue serait alors portée à 1 500 euros en cas d'absence répétée de dépôt de déclaration.

5. Cette nouvelle déclaration est de nature à renforcer le pilotage de la dépense et les capacités de contrôle de l'administration fiscale

Le rapporteur pour avis partage le constat du Gouvernement, selon lequel la dépense fiscale liée au régime du mécénat est mal évaluée et peu contrôlée, une observation récurrente de la Cour des comptes. Ainsi, dans un rapport sur le mécénat des entreprises publié en 2018, elle affirmait que « que le suivi et le pilotage assurés par l'État [de la dépense fiscale liée au mécénat] sont presque inexistants »¹.

Depuis le projet de loi de finances pour 2020, le montant de la dépense fiscale est renseigné, au moins en ce qui concerne sa réalisation lors du dernier exercice budgétaire, dans le tome II de l'évaluation des voies et moyens, et montre que l'État a soutenu les dons aux organismes sans but lucratif pour plus de 2,41 milliards d'euros en 2018, dont 1,59 milliard d'euros au titre des dons des particuliers et 817 millions d'euros pour les entreprises. Pour l'année 2020, la dépense fiscale concernant l'impôt sur les sociétés (IS) et l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) n'est pas connue, pas plus que son estimation pour l'année 2021.

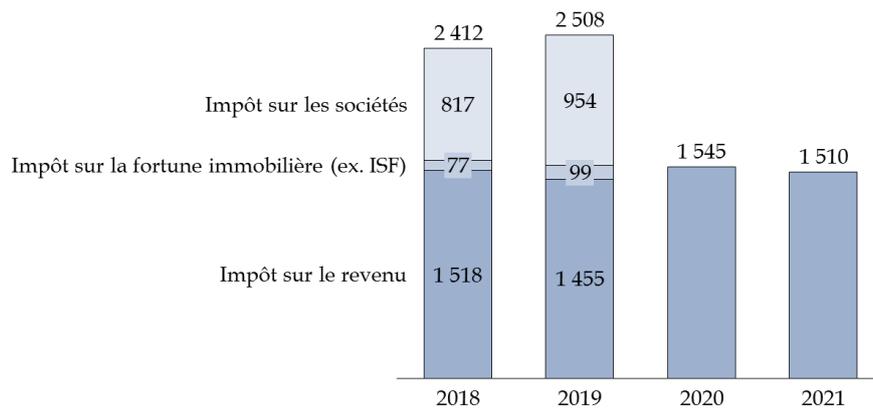
Si le coût d'une grande partie des dépenses fiscales peut être simulé ou reconstitué à partir de données issues des déclarations fiscales, pour d'autres, l'administration fiscale ne dispose pas de ces données, en l'absence d'obligations déclaratives, comme c'est le cas pour la réduction d'IS en faveur du mécénat. Dans ce cas, la direction de la législation fiscale sollicite les autres administrations pour reconstituer le coût à partir de données autres que fiscales lorsque ces dernières sont disponibles et suffisamment fiables.

¹ Cour des comptes, « Le soutien public au mécénat des entreprises », communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, novembre 2018.

La nouvelle obligation de déclaration, par les organismes bénéficiaires des dons, du montant annuel dont ils ont bénéficié au titre du régime du mécénat est donc de nature à renforcer le pilotage de cette dépense.

Dépense fiscale résultant des réductions d'impôt au titre des dons à des organismes d'intérêt général

(en millions d'euros)



Note : les chiffres ne sont pas connus pour l'IS et pour l'IFI.

Source : documents budgétaires annexés au projet de loi de finances pour 2021

Outre les difficultés posées en termes de suivi et de pilotage, le manque d'information dont dispose la direction générale des finances publiques induit une difficulté à déterminer les contrôles fiscaux qui seraient les plus pertinents en matière de respect des critères du mécénat, au regard des bénéficiaires et des montants en jeu pour chaque organisme. 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.**

6. Elle induit toutefois un risque d'alourdissement administratif pour l'ensemble des organismes d'intérêt général bénéficiant du mécénat

Le rapporteur pour avis rappelle que l'article 11 comporte un risque d'alourdissement administratif pour l'ensemble des organismes bénéficiant du mécénat (associations, cultuelles 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 des petites structures et qu'un alourdissement administratif trop important pourrait les pénaliser.** 27,9 % des associations dispose ainsi d'un niveau de

ressources annuelles inférieur à 1 000 euros et 59,9 % un niveau de ressources situé entre 1 000 et 9 999 euros¹.

L'article 11 prévoit que le modèle de cette nouvelle attestation est fixé par l'administration. Le rapporteur pour avis souhaite à cet égard que le formalisme requis soit minimal, afin de limiter la charge administrative nouvelle imposée à ces structures et que les données demandées s'en tiennent aux informations prévues par la loi. Comme l'indique l'étude d'impact, les organismes sans but lucratif tiennent tous une comptabilité minimale, et le montant total des dons et leur nombre constituent des informations aisées à collecter. Il est impératif que l'attestation se limite en pratique à ces deux informations.

Le rapporteur pour avis plaide également pour 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 DGFIP a indiqué qu'un tel portail ne pourrait être mis en service dans l'immédiat.

En conséquence, sur proposition du rapporteur pour avis, la commission a adopté un amendement COM-407 repoussant d'un an, du 1^{er} janvier 2021 au 1^{er} janvier 2022, la date d'entrée en vigueur de cette nouvelle obligation, afin de permettre à la DGFIP de mettre en service ce portail numérique dès les premières déclarations.

D. L'EXTENSION DE LA LISTE DES DÉLITS ENTRAINANT LA SUSPENSION DES AVANTAGES FISCAUX DONT BÉNÉFICIENT LES ORGANISMES SANS BUT LUCRATIF EN CAS DE CONDAMNATION PÉNALE (ARTICLE 12)

1. Une suspension automatique des avantages fiscaux prévue en cas de condamnation pour délits d'abus de confiance ou escroquerie

Aux termes du **II de l'article 1378 octies** du code général des impôts, **les organismes sans but lucratif² peuvent faire l'objet d'une suspension des avantages fiscaux en conséquence d'une condamnation définitive pour escroquerie ou abus de confiance, en application des dispositions des articles 313-2 (abus de confiance) et 314-1 (escroquerie) du code pénal.** Cette suspension des avantages fiscaux est prévue par la loi : elle prend effet sans nécessiter aucun acte administratif complémentaire à la condamnation.

¹ V. Tchernonog et L. Prouteau, *Le paysage associatif français, mesures et évolutions*, 2019.

² L'article 1378 octies code général des impôts fait référence aux organismes visés à l'article 3 de la loi n°91-772 du 7 août 1991 relative au congé de représentation en faveur des associations et des mutuelles et au contrôle des comptes des organismes faisant un appel public à la générosité.

En pratique, cette suspension des avantages fiscaux s'applique au régime du mécénat (voir *supra*). Elle n'intervient qu'en cas de condamnation pénale définitive de la personne morale elle-même, et non en cas de condamnation de ses membres ou dirigeants.

Lorsqu'un organisme est définitivement condamné pour escroquerie ou abus de confiance, les dons effectués à compter du quinzième jour qui suit sa condamnation définitive n'ouvrent pas droit à un avantage fiscal pendant une période d'au moins trois ans. À l'expiration d'un délai de quinze jours à compter de la condamnation définitive de l'organisme, celui-ci est tenu d'informer les donateurs dans tous les documents destinés à solliciter des dons, legs, versements et cotisations qu'aucun avantage fiscal ne peut plus être appliqué. Tout manquement à cette obligation d'information est passible d'une amende égale à 25 % du montant des dons irrégulièrement reçus.

À l'expiration d'un délai de trois ans à compter de la condamnation définitive de l'organisme, ce dernier peut solliciter le rétablissement des avantages fiscaux auprès du ministre chargé du budget. La décision de rétablissement des avantages fiscaux ne peut intervenir qu'après un avis conforme de la Cour des comptes, qui doit être rendu dans un délai de six mois à compter de la saisine du ministre du budget. Le défaut de réponse dans ce délai vaut avis favorable.

Aux termes du I de l'article 1378 *octies*, la suspension des avantages fiscaux peut également intervenir sur décision du ministre du budget, en cas :

- de contrôle effectué par la Cour des comptes en application de l'article L. 111-9 du code des juridictions financières, au titre de la vérification du « *compte d'emploi des ressources collectées auprès du public par les organismes faisant un appel public à la générosité, afin de vérifier la conformité des dépenses engagées par ces organismes aux objectifs poursuivis par un appel public à la générosité.* » Aux termes de l'article L. 143-2 du code des juridictions financières, lorsque « *la Cour des comptes atteste, à l'issue du contrôle [...], de la non-conformité des dépenses engagées aux objectifs poursuivis par l'appel public à la générosité ou de la non-conformité des dépenses financées par les dons ouvrant droit à un avantage fiscal aux objectifs de l'organisme, elle assortit son rapport d'une déclaration explicite en ce sens [transmise au ministre du budget]* » ;

- de refus par le commissaire aux comptes de l'organisme de certifier ses comptes.

2. L'élargissement de la liste des infractions susceptibles d'entraîner la suspension des avantages fiscaux

Le I du présent article modifie le II de l'article 1378 *octies* du code général des impôts en vue d'élargir la liste des infractions susceptibles d'entraîner la suspension des avantages fiscaux au titre des dons, versements et legs pour une durée de trois ans.

Les nouvelles infractions concernées comprennent à la fois des infractions faisant peser une menace grave sur la société et des infractions de nature économique :

- les actes de terrorisme, sur le fondement des articles 421-1 et suivants du code pénal, ce qui inclut les atteintes à la vie humaine, les actes d'intimidation, l'association de malfaiteurs en vue de commettre des actes terroristes, le financement du terrorisme et l'apologie du terrorisme ;

- le blanchiment d'argent, sur le fondement de l'article 324-1 du code pénal ;

- le recel, sur le fondement de l'article 321-1 du code pénal.

Les ajouts proposés concernent aussi deux nouvelles infractions créées par le projet de loi lui-même :

- l'usage de menaces, de violences ou de tout autre acte d'intimidation à l'égard d'un agent public ou de toute autre personne chargée d'une mission de service public, afin de bénéficier d'une exemption totale ou partielle ou d'une application différenciée des règles qui régissent le fonctionnement dudit service, délit qu'il est proposé de créer sur le fondement du nouvel article 433-3-1 du code pénal introduit par l'article 4 du présent projet de loi ;

- l'atteinte à la vie d'autrui par la diffusion d'informations relatives à la vie privée, familiale ou professionnelle, sur le fondement du nouvel article 223-1-1 du code pénal créé par l'article 18 du présent projet de loi.

3. La modification adoptée par l'Assemblée nationale: une extension de la suspension des avantages fiscaux en cas de condamnation au délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse

En séance publique, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable du rapporteur et du Gouvernement, un amendement de Marie-Pierre Rixain ajoutant le délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse, prévu à l'article L. 2223-2 du code de la santé publique à la liste des infractions susceptibles d'entraîner une suspension des avantages fiscaux dont bénéficient les organismes sans but lucratif.

La liste des infractions susceptibles d'entraîner la suspension des avantages fiscaux prévue par le texte initial de l'article 12 ne comprend que des manquements de nature économique (blanchiment d'argent, recel...) ou faisant peser une menace grave sur la société (terrorisme, apologie du terrorisme, etc). Le délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse n'entre dans aucune de ces deux catégories et contrevient à la cohérence du dispositif.

Par ailleurs, 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 fiscal 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 des finances a donc adopté, sur proposition du rapporteur pour avis, un amendement COM-408 visant à revenir sur cet ajout.

4. De nouvelles suspensions automatiques de l'avantage fiscal dont l'effectivité devrait rester limitée

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. Ces infractions sont en effet incompatibles avec l'appel public à la générosité, qui suppose la confiance des donateurs et mécènes dans le fait que leurs dons seront utilisés conformément aux finalités affichées par l'organisme. **Le rapporteur pour avis ne s'oppose pas à l'extension de cette suspension aux infractions graves, tenant à la menace qu'elles font peser sur la société ou de nature économique, qui apparaissent incompatibles avec le maintien d'avantages fiscaux octroyés par l'État.**

L'effectivité du présent article devrait toutefois rester limitée. Comme le relève l'étude d'impact, l'article 1378 *octies* du code général des impôts est vraisemblablement peu connu. Même si la mesure ne nécessite pas une décision administrative, l'effectivité de cette suspension des aides fiscales de l'État en cas de condamnation passe par une information adéquate des magistrats et de l'administration fiscale.

L'étude d'impact indique, à cet égard, qu'« *une coordination entre ministère de la justice et des finances sera à mettre en place à la faveur de l'adoption de la présente loi* », sans en préciser les contours. Les montants en jeu devraient rester limités, puisque le Gouvernement indique que le nombre de condamnations pour l'ensemble des crimes et délits qui seront mentionnés à l'article 1378 *octies* 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 apparaît peu probable.

II. LE PROJET DE LOI PRÉVOIT ÉGALEMENT D'ÉTENDRE LE POUVOIR D'OPPOSITION DE TRACFIN, POUR LUI PERMETTRE DE BLOQUER LES OPÉRATIONS LIÉES À UNE INFRACTION POTENTIELLE

Comme pour les associations, le rapporteur pour avis relève que l'article 46 du présent projet de loi, qui étend le pouvoir d'opposition de Tracfin aux opérations liées, va au-delà du cadre strict de la lutte contre les séparatismes et de la préservation des principes républicains. Cette prérogative sera applicable à l'ensemble des infractions potentielles soumises au contrôle et à la vigilance de Tracfin.

A. LE DROIT D'OPPOSITION DE TRACFIN LUI PERMET DE DEMANDER LA SUSPENSION D'OPÉRATIONS FINANCIÈRES DOUTEUSES DANS L'ATTENTE D'UNE ÉVENTUELLE SAISIE ADMINISTRATIVE OU JUDICIAIRE DES FONDS CONCERNÉS

1. Tracfin dispose d'un pouvoir d'opposition sur les opérations financières

Tracfin est un service à compétence nationale chargé du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins et placé sous l'autorité du ministre de l'économie et des finances et du ministre du budget. Pour accomplir ses missions, le service dispose de plusieurs prérogatives, dont le pouvoir de s'opposer 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). Aux termes de l'article L. 561-15 du code monétaire et financier (CMF), les assujettis sont en effet tenus de faire connaître à Tracfin « *les sommes inscrites dans leurs livres ou les opérations portant sur des sommes dont elles savent, soupçonnent ou ont de bonnes raisons de soupçonner qu'elles proviennent d'une infraction passible d'une peine privative de liberté supérieure à un an ou sont liées au financement du terrorisme* ».

Ces **déclarations de soupçon**, dont le nombre a plus que doublé depuis 2014 avec l'élargissement des personnes assujetties, sont analysées et instruites par Tracfin, qui **alerte ensuite l'autorité judiciaire des opérations susceptibles de recouvrer une qualification pénale** – soit un soupçon portant sur le blanchiment du produit d'une infraction punie d'une peine de privation de liberté supérieure à un an ou sur une opération de financement du terrorisme.

Le droit d'opposition, prévu à l'article L. 561-24 du CMF, permet de **bloquer l'opération pendant dix jours**. Ce délai doit permettre la mise en œuvre d'une saisie pénale, ordonnée par l'autorité judiciaire après le signalement de Tracfin pour prendre le relais du droit d'opposition. Dans cet intervalle, **il est interdit au professionnel assujetti de révéler à son client les raisons du report de l'opération**.

Le délai de 10 jours est renouvelable une fois, sur décision du président du tribunal judiciaire de Paris. Cette faculté n'a encore jamais été mise en œuvre, **Tracfin usant par ailleurs de son pouvoir d'opposition, une prérogative discrétionnaire, avec parcimonie**. D'après son rapport d'activité pour l'année 2019¹, **le service a usé de son droit d'opposition à 93 reprises entre 2013 et 2019**, dont sept fois en 2018 et 11 fois en 2019. La hausse marquée de l'exercice du droit d'opposition en 2020, avec 50 occurrences, s'explique par la mobilisation de Tracfin dans la lutte contre la fraude au dispositif du chômage partiel mis en place pour répondre aux conséquences de la crise sanitaire et économique.

En 2019, **95 732 déclarations de soupçon ont été adressées par les professionnels assujettis, pour 11 exercices du droit d'opposition et 3 738 notes de transmissions judiciaires, administratives et en renseignement envoyées**. Lors de son audition, la directrice de Tracfin a justifié cet usage précautionneux par deux raisons. D'une part, faire une opposition sans qu'elle ne soit suivie d'une saisie par l'autorité judiciaire ne présente qu'un intérêt faible pour la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme. En effet, aux termes de l'article L. 561-24 du CMF, si l'autorité judiciaire n'a pris aucune décision au terme du délai prévu (10 jours), alors l'opération peut être exécutée. D'autre part, la mise en œuvre du droit d'opposition peut dévoiler à la personne visée les investigations qui seront mises en œuvre.

¹ Tracfin, [rapport annuel d'activité 2019](#).

La coopération entre Tracfin et l'autorité judiciaire lors de l'exercice du droit d'opposition

En droit, l'exercice du droit d'opposition de Tracfin est une pratique discrétionnaire qui n'est pas subordonnée à l'autorisation de l'autorité judiciaire. En pratique, lorsque Tracfin envisage de faire usage de son droit d'opposition, les magistrats détachés auprès du service prennent attache avec les magistrats de la juridiction qui recevront la note d'information de Tracfin, afin de leur présenter leur dossier et de savoir s'ils solliciteront ou non une saisie pénale. Si la réponse est positive, Tracfin exerce son droit d'opposition ; dans le cas contraire, il ne le fait pas. Cette mesure de précaution permet de ne pas exposer le professionnel en charge de l'opération et de ne pas révéler inutilement l'existence d'une enquête.

Source : étude d'impact du présent article

D'après les éléments figurant dans l'étude d'impact du présent article, **le droit d'opposition n'est donc activé qu'en cas de risque imminent d'évasion des fonds et des capitaux, notamment vers l'étranger, ou de risque de dissipation des fonds** (retraits en espèces, liquidation d'un contrat d'assurance), comme le précisait déjà Tracfin en 2012 à la Cour des comptes¹.

2. Le droit d'opposition et sa confidentialité ont été renforcés par l'ordonnance du 12 février 2020

Prise sur le fondement de l'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 203 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi PACTE)², l'ordonnance du 12 février 2020³ transpose la cinquième directive anti-blanchiment 2018/843 modifiant la directive 2015/849. Elle étend aux notaires, experts-comptables, agents immobiliers, cercles de jeux, greffiers des tribunaux de commerce et aux caisses des règlements pécuniaires des avocats (Carpa) l'obligation de déclarer à Tracfin les opérations qui leur semblent litigieuses.

L'article 5 a quant à lui modifié l'article L. 561-24 du CMF pour **renforcer la confidentialité du droit d'opposition adressé par Tracfin à toute personne assujettie au cadre LCB-FT**. La révélation de l'exercice du droit d'opposition par Tracfin constitue désormais **une infraction pénale, punie de 22 500 euros d'amende** (article L. 574-1 du CMF). Une exception existe toutefois pour la communication de l'opposition aux autorités de

¹ Cour des comptes, [Tracfin et la lutte contre le blanchiment d'argent](#), rapport public annuel 2012, février 2012.

² Article 203 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

³ Ordonnance n° 2020-115 du 12 février 2020 renforçant le dispositif national de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

contrôle, aux ordres professionnels et aux instances représentatives nationales mentionnés au I de l'article L. 561-36 du CMF¹.

B. L'ÉLARGISSEMENT DU POUVOIR D'OPPOSITION DE TRACFIN POUR BLOQUER L'ENSEMBLE DES OPÉRATIONS LIÉES À UNE MÊME INFRACTION POTENTIELLE

1. Une extension du pouvoir d'opposition aux opérations liées

En l'état du droit, **Tracfin ne peut exercer son droit d'opposition que sur une seule opération, après une déclaration de soupçon**. Cette limitation entraîne avec elle **deux écueils** :

- la somme visée par l'opération signalée peut être inférieure au montant total des fonds pour lesquels il existe un soupçon d'origine frauduleuse ;

- la personne dont l'opération a été reportée du fait de l'exercice du droit d'opposition pourrait tenter de procéder de manière différente pour disposer des fonds visés.

Si l'efficacité du droit d'opposition ciblé est donc attestée, sa mise en œuvre se trouve dans les faits alourdie par la nécessité de renouveler le signalement, suivi de l'opposition, pour chacune des opérations qui ne constituerait en réalité qu'une composante de la première opération visée ou d'un unique transfert financier. Dès que le client formule une nouvelle demande d'opération, Tracfin doit réitérer son opposition, à la condition de surcroît que le professionnel assujetti effectue bien de façon systématique une nouvelle déclaration de soupçon afin d'informer Tracfin d'une nouvelle tentative de mouvements sur les fonds.

L'article 46 propose de remédier à ces contraintes procédurales en modifiant l'article L. 561-24 du CMF. Désormais, comme l'indique l'étude d'impact du présent projet de loi, **l'opposition pourra s'étendre par anticipation à l'exécution de toute autre opération liée à celle ayant fait l'objet de la déclaration ou de l'information et portant sur les sommes inscrites dans les livres de l'assujetti chargé de ces opérations**. Les opérations liées s'entendent des opérations liées à une même infraction potentielle et portant sur les mêmes sommes signalées par le professionnel assujetti.

¹ Il s'agit, pour les personnes concernées et listées au I de l'article L. 561-36 du CMF, de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), de l'Autorité des marchés financiers (l'AMF), du conseil de l'ordre des barreaux, des chambres des notaires, des chambres régionales des huissiers de justice, du conseil de l'ordre des avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, de la chambre de discipline des commissaires-priseurs judiciaires, des commissaires aux comptes, de l'ordre des experts-comptables, de l'administration des douanes, des fédérations sportives, des inspecteurs de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, de la commission de contrôle des caisses des règlements pécuniaires des avocats, du conseil national des greffiers des tribunaux de commerce.

Cette rédaction « d'opération liée » résulte de l'avis consultatif du Conseil d'État, qui avait validé le dispositif à condition que cette possibilité nouvelle de suspension par anticipation, toujours pour une durée de dix jours, s'inscrive bien dans la continuité d'un premier signalement, et donc pour des opérations qualifiées « d'opérations liées ».

Cette modification du cadre applicable au droit d'opposition vise **trois objectifs** :

- **alléger les contraintes qui pèsent sur Tracfin** dans l'exercice de ses missions et accroître sa capacité à prévenir toute tentative de dissipation ou d'évacuation des fonds vers l'étranger. Comme l'étude d'impact le rappelle, **ce nouveau cadre serait applicable à certains cas de dissolution d'associations, en prévenant toute tentative d'évasion des fonds entre le moment où la décision est prise et le moment où la dissolution est effective** ;

- **sécuriser les saisies pénales en bloquant l'ensemble des fonds**, et pas seulement les fonds de l'opération visée par une déclaration de soupçon et par l'exercice du droit d'opposition. Les fonds visés seraient ainsi « intacts » dans l'attente d'une éventuelle saisie pénale ;

- **simplifier la conduite à tenir pour les assujettis professionnels en charge de l'opération**, qui devront bloquer l'ensemble des nouvelles opérations visant les mêmes fonds. En effet, actuellement, après un droit d'opposition, l'établissement bancaire place le compte sous surveillance et informe Tracfin en cas de nouvelle opération, ce qui suscite de nouveaux échanges entre l'établissement et le service.

L'extension de ce droit d'opposition, qualifié de « général » dans l'étude d'impact du présent article, n'ira par ailleurs pas à l'encontre de l'exercice par Tracfin de son droit d'opposition plus ciblé, dans la forme qui était la sienne jusqu'ici.

2. Une extension du pouvoir d'opposition de Tracfin qui ne devrait pas faire peser de contraintes supplémentaires sur les assujettis

Outre deux amendements rédactionnels, la commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée de l'examen du présent projet de loi a apporté deux modifications substantielles à l'article 46.

La **première modification**, issue d'un amendement des rapporteurs Sacha Houlié et Florent Boudié, vise à **prévoir explicitement que les assujettis n'auront à reporter l'exécution des opérations liées que sous la réserve que cela leur soit possible, un décret venant définir ces conditions et les opérations ainsi visées**.

Le rapporteur pour avis relève que **cette précision, qui s'appliquerait dans le texte autant à l'opération « principale » qu'aux opérations liées, n'existe pas aujourd'hui, sans que cela n'ait jamais semblé soulever de difficultés pour les assujettis.** En effet, lors de son audition, la directrice de Tracfin a confié que le service n'avait historiquement jamais constaté de difficultés de la part des banques pour surseoir à une opération.

Par ailleurs, **Tracfin pourra continuer à exercer son droit d'opposition de manière ciblée et l'extension aux opérations liées ne signifie pas que le service l'exercera sur les opérations de moindre ampleur et relevant de la vie quotidienne,** tels les paiements de faible montant par carte bancaire. Il n'est d'ailleurs pas forcément dans l'intérêt de Tracfin d'exercer un droit d'opposition trop large puisque cela pourrait risquer d'alerter le client visé par cette opposition.

Dans un cadre qui, sans être identique, traite d'une problématique similaire, **l'article L. 561-16 du CMF dispose que lorsqu'une opération devant faire l'objet d'une déclaration de soupçon a été réalisée, soit parce que son report aurait pu faire obstacle aux investigations, soit qu'il a été impossible de surseoir à son exécution, alors les assujettis doivent en informer sans délai Tracfin.** Le dispositif actuel prévoit une situation dans laquelle les assujettis, avant toute déclaration de soupçon et exercice éventuel du droit d'opposition par Tracfin, ne peuvent pas reporter une opération, sans qu'il n'ait besoin d'un décret pour en préciser la portée. Dans leurs lignes directrices conjointes¹, l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) et Tracfin relèvent ainsi que *« cette dérogation au principe de la déclaration de soupçon préalable à l'exécution de l'opération trouve à s'appliquer largement en pratique, notamment dans les secteurs de la banque, de la prestation de services d'investissement, de paiement et de change manuel »*. Les lignes directrices de l'AMF² précisent par exemple que la dérogation s'applique *« lorsque l'opération est instantanée »* ou *« lorsque l'opération est soumise à des contraintes d'exécution très courtes »*. **Ces lignes directrices invitent par ailleurs les assujettis à adopter une attitude prophylactique,** en conformité avec les dispositions de l'article L. 561-16 du CMF : si elles ont un doute sur une opération et qu'elles font une déclaration de soupçon, *« le professionnel doit [...] s'abstenir d'effectuer l'opération dont il soupçonne qu'elle est liée au blanchiment de capitaux ou au financement du terrorisme »*³.

¹ [Lignes directrices conjointes de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de Tracfin sur les obligations de déclaration et d'information à Tracfin](#), 5 novembre 2018.

² [Lignes directrices sur l'obligation de déclaration à Tracfin de l'Autorité des marchés financiers](#), document modifié le 18 janvier 2021.

³ [Lignes directrices conjointes de l'ACPR et de Tracfin et lignes directrices de l'AMF](#), documents précités.

Pour l'ensemble de ces raisons, **sur proposition du rapporteur pour avis, la commission a adopté un amendement COM-409 visant à supprimer cette modification adoptée à l'Assemblée nationale. Elle est non seulement superfétatoire, mais elle pourrait amoindrir la portée du droit d'opposition de Tracfin. Le rapporteur pour avis estime que l'élargissement du droit d'opposition de Tracfin prévu par le présent article ne doit pas s'accompagner de son affaiblissement.**

3. Une nouvelle dérogation apportée aux obligations de confidentialité

Le **deuxième changement substantiel**, également issu d'un amendement des rapporteurs adopté par la commission spéciale de l'Assemblée nationale, vise à **ajouter une nouvelle dérogation à l'interdiction faite aux assujettis de porter à la connaissance de l'auteur de l'opération ou à des tiers l'existence d'une opposition sur une opération.**

Le II de l'article L. 561-24 du CMF serait ainsi modifié pour prévoir que **les personnes assujetties puissent révéler à l'autorité judiciaire ou aux officiers de police judiciaire (OPJ) agissant sur délégation que Tracfin a notifié son droit d'opposition. Elles ne pourraient dévoiler cette information que dans le cas où une action en responsabilité civile, commerciale ou pénale serait engagée à leur encontre. L'autorité judiciaire ou les OPJ pourraient alors en demander confirmation à Tracfin.**

Une disposition similaire est prévue pour les déclarations de soupçon à l'article L. 561-19 du CMF : les dirigeants et les préposés des personnes assujetties peuvent révéler à l'autorité judiciaire et aux OPJ que des informations ont été transmises à Tracfin. Il reviendra ensuite à l'autorité judiciaire et aux OPJ de demander confirmation à Tracfin de l'existence de cette déclaration.

L'article 46 du présent projet de loi crée enfin un III au sein de l'article 561-24 du CMF afin de prévoir expressément que **la responsabilité des assujettis et, en particulier, des personnes chargées des opérations, ne pourra pas être engagée lorsque les opérations ne seront pas exécutées consécutivement à la notification par Tracfin de son opposition, qu'elle soit « ciblée » ou « générale ».**

Il est enfin prévu que l'article L. 561-24 s'applique dans les îles Wallis et Futuna tel qu'issu de sa rédaction résultant du présent projet de loi.

4. Un élargissement bienvenu du pouvoir d'opposition de Tracfin qui ne devrait pas faire peser de contraintes trop fortes sur le service

Lors de son audition, la directrice de Tracfin a confirmé que **le service n'avait pas d'inquiétude quant à sa capacité à traiter un nombre de déclarations de soupçon toujours croissant et à suivre l'exercice de son pouvoir d'opposition**, quand bien même il serait élargi par le présent article.

Les effectifs de Tracfin ont fortement augmenté ces dernières années : son plafond d'emploi s'élève désormais à 197 équivalents temps plein (ETP), après deux augmentations successives en 2020 (+ 15 ETP) et 2021 (+ 5 ETP). Le service dispose par ailleurs de moyens technologiques importants et recourt à l'intelligence artificielle et aux outils de *datamining* pour traiter l'ensemble des informations qu'elle reçoit. La directrice de Tracfin a estimé que ces moyens étaient aujourd'hui suffisants pour accomplir ses missions et que **l'extension du pouvoir d'opposition aux opérations liées présentait un avantage indéniable pour accroître l'efficacité de la lutte contre l'évasion ou la dissipation de fonds douteux**, tout en allégeant les contraintes procédurales pesant sur son service.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 16 mars 2021, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission a examiné le rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis, 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.

M. Claude Raynal, président. – Je laisse la parole à Albéric de Montgolfier pour nous présenter son avis sur le projet de loi confortant le respect des principes de la République.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Nous examinons cet après-midi quatre articles de ce projet de loi, dont l'examen au fond revient à la commission des lois. La commission de la culture s'est également saisie pour avis, avec une délégation au fond sur les articles qui touchent à l'éducation.

Je précise que notre commission ne s'est pas saisie pour avis de l'ensemble du texte, mais bien des seules dispositions qui relevaient de son champ de compétence, soit les articles 10, 11, 12 et 46, qui traitent de la matière fiscale. Vous remarquerez bien vite que ces dispositions n'ont qu'un lien très ténu avec la lutte contre les séparatismes. Je considère que leur inscription dans ce projet de loi revêt un caractère quelque peu opportuniste.

Les articles 10 à 12 du projet de loi concernent l'encadrement des avantages fiscaux attribués aux associations. Vous le savez, les associations, fondations ou fonds de dotation peuvent bénéficier du régime du mécénat. Ce régime permet aux contribuables de bénéficier d'une réduction d'impôt au titre de leurs dons et versements. Pour les particuliers, c'est d'une réduction d'impôt sur le revenu ou sur la fortune immobilière ; pour les entreprises, c'est une réduction d'impôt sur les sociétés ou sur le revenu.

Pour bénéficier de ce régime du mécénat, les organismes bénéficiaires de dons et de versements doivent d'abord être d'intérêt général. Cela signifie qu'ils doivent respecter trois critères cumulatifs : avoir une gestion désintéressée ; ne pas agir pour un cercle restreint de bénéficiaires ; ne pas avoir une activité lucrative, qui entre en concurrence avec les entreprises du secteur privé.

Toutefois, être d'intérêt général ne suffit pas. Il faut en plus que l'organisme exerce son activité dans l'un des domaines cités aux articles 200, 238 *bis* ou 978 du code général des impôts, selon la réduction d'impôt concernée. Par exemple, un don à une association culturelle permet à un contribuable particulier de bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu, mais pas d'une réduction d'impôt sur la fortune immobilière. Les 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.

Tout organisme qui estime être éligible au régime du mécénat délivre des reçus fiscaux aux donateurs, pour qu'ils bénéficient des réductions d'impôt. Il n'y a pas de système d'agrément préalable. En cas de doute, l'organisme peut toutefois demander un rescrit mécénat, c'est-à-dire demander à l'administration fiscale s'il a bien le droit de bénéficier de ce régime. Il y a eu 6 500 demandes de rescrits en 2019, pour 70 % d'avis positifs. Ce nombre reste limité comparé aux 1,5 million d'associations recensées en France en 2017.

En l'état actuel du droit, le seul contrôle que l'administration fiscale peut exercer, hors cas spécifique de la vérification de comptabilité, c'est un contrôle de concordance. L'administration fiscale vérifie très simplement que les montants inscrits sur les reçus fiscaux délivrés par l'organisme correspondent bien aux montants perçus.

Les contrôles sont donc plus que limités, alors que la dépense fiscale au titre du régime du mécénat est, vous le savez, importante. Pour l'impôt sur le revenu, c'est 1,5 milliard d'euros, pour 5,5 millions de foyers bénéficiaires. Pour le mécénat d'entreprise, c'est 0,8 milliard d'euros, pour 77 000 entreprises.

L'article 10 du projet de loi modifie donc le livre des procédures fiscales pour instaurer une nouvelle procédure de contrôle, celle du contrôle de l'éligibilité de l'organisme au régime du mécénat. Le contrôle sur place par l'administration fiscale ne pourra excéder six mois. L'article 10 prévoit également des garanties pour les organismes contrôlés. Je me suis attaché à vérifier que ces garanties soient bien similaires à celles prévues pour les autres contrôles, ce qui est le cas. Si cette nouvelle procédure de contrôle est nécessaire, elle ne doit pas pour autant faire peser de contraintes trop lourdes sur les associations, en particulier les plus petites d'entre elles. C'est un point d'équilibre qui m'a constamment guidé dans l'examen de ces dispositions.

C'est pour cette raison que je vous proposerai d'adopter un amendement visant à reporter l'entrée en vigueur de l'article 10 au 1^{er} janvier 2022. Nous pourrions ainsi concilier ces deux objectifs : d'une part, mieux contrôler cette dépense fiscale et sanctionner les abus ; d'autre part laisser un délai supplémentaire aux associations et à l'administration fiscale.

En effet, les organismes sans but lucratif, pour se prémunir de toute sanction lors d'un éventuel contrôle, pourraient vouloir demander plus fréquemment des rescrits mécénat à l'administration fiscale. Le recours au rescrit pourrait être d'autant plus massif que, comme la Cour des comptes l'a souligné dans son référé sur la fiscalité des dons en faveur des associations, la doctrine fiscale relative aux conditions d'éligibilité d'un organisme au

régime du mécénat n'est pas encore totalement stabilisée. Je vous proposerai donc de laisser ce délai supplémentaire aux associations, mais aussi à l'administration fiscale, pour affiner sa doctrine et traiter les rescrits mécénat.

L'article 11 créé ainsi 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 vise à renforcer le pilotage de la dépense et les capacités de contrôle de l'administration fiscale. Ces données permettront de renforcer les outils dont dispose l'administration pour mieux cibler les contrôles et ainsi davantage veiller à la régularité des avantages fiscaux octroyés.

Il me semble néanmoins que cette obligation comporte un risque d'alourdissement administratif concernant l'ensemble des organismes bénéficiant du mécénat. Il convient à cet égard de rappeler que la plupart de ces organismes, notamment les associations, sont de petites structures et qu'une charge administrative trop importante pourrait les pénaliser fortement.

Il sera donc important que cette déclaration puisse être faite par le biais d'une plateforme numérique et de manière simple, 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 serait mis en place progressivement, ce qui me paraît particulièrement préoccupant. Je préférerais que ce soit tout de suite. En conséquence, je propose 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, afin de permettre à la DGFIP de mettre en service ce portail numérique dès les premières déclarations.

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.

L'Assemblée nationale a également adopté un amendement ajoutant le délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse à cette liste. Toutefois, cette dernière ne comportant que des manquements de nature

économique ou faisant peser une menace grave sur la société, je propose, comme les rapporteurs de la commission des lois, la suppression de cette infraction de cette liste.

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 de ce délit ne sont de toute manière pas éligibles au régime fiscal 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.

De manière générale, l'effectivité de cet article devrait rester limitée. Ce dispositif est vraisemblablement peu connu, et son application passe par une information adéquate de l'administration fiscale par les magistrats.

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 me paraît peu probable.

J'en terminerai avec l'article 46, qui concerne le droit d'opposition de Tracfin. Là-encore, l'extension du pouvoir d'opposition prévue par cet article va au-delà de la lutte contre les séparatismes, mais concerne l'ensemble des infractions soumises à la surveillance du service de renseignement « Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins » (Tracfin).

Lorsqu'un professionnel assujetti aux obligations en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme signale à Tracfin une opération douteuse, Tracfin peut exercer son pouvoir d'opposition et demander à ce que l'opération soit bloquée pendant 10 jours. Ce délai doit permettre à l'autorité judiciaire de bloquer les fonds. Les obligations de confidentialité sont très fortes, toute révélation de l'exercice du droit d'opposition par un professionnel assujetti constituant désormais, hors exceptions prévues par la loi, une infraction pénale punie de 22 500 euros d'amende.

Cette prérogative, Tracfin l'utilise avec parcimonie. D'après son rapport d'activité pour l'année 2019, le service a usé de son droit d'opposition à 93 reprises entre 2013 et 2019, dont sept fois en 2018 et 11 fois en 2019. La hausse marquée de l'exercice du droit d'opposition en 2020, avec 50 occurrences, s'explique par la mobilisation de Tracfin dans la lutte contre la fraude au dispositif du chômage partiel mis en place pour répondre aux conséquences de la crise sanitaire et économique. En 2019, 95 732 déclarations de soupçon ont été adressées par les professionnels assujettis, pour 11 exercices du droit d'opposition et 3 738 notes de transmissions judiciaires, administratives et en renseignement envoyées. Le droit d'opposition n'est donc activé qu'en cas de risque imminent d'évasion des

fonds et des capitaux, notamment vers l'étranger, ou de risque de dissipation des fonds.

En l'état du droit, Tracfin ne peut exercer son droit d'opposition que sur une seule opération, après une déclaration de soupçon. Cette limitation entraîne avec elle deux écueils : la somme visée par l'opération signalée peut être inférieure au montant total des fonds pour lesquels il existe un soupçon d'origine frauduleuse ; la personne dont l'opération a été reportée du fait de l'exercice du droit d'opposition pourrait tenter de procéder de manière différente pour disposer des fonds.

Pour renforcer son efficacité, l'article 46 propose d'étendre par anticipation l'opposition aux opérations liées à l'opération sur laquelle il existe un doute, sans que les assujettis n'aient besoin de faire un nouveau signalement. Cette extension présente trois avantages : alléger les contraintes pesant sur Tracfin ; sécuriser les saisies pénales ; simplifier la conduite à tenir pour les assujettis professionnels.

Deux modifications ont été adoptées à l'Assemblée nationale. La première ne pose pas de difficulté : elle vise à délier les assujettis de leur obligation de confidentialité dans un cas bien précis, celui de signaler à l'autorité judiciaire, lorsqu'une action en responsabilité est intentée contre eux pour une opération non exécutée, qu'ils ont reçu une demande d'opposition de Tracfin.

La seconde modification pose davantage de difficulté et je vous proposerai un amendement pour la supprimer, amendement identique à celui proposé par les rapporteurs de la commission des lois. Les députés ont souhaité ajouter que les assujettis ne pouvaient bloquer l'opération que sous la réserve que cela leur soit possible, dans des conditions définies par décret. Or, comme l'a rappelé la directrice de Tracfin, cette précaution n'existait pas auparavant et cela n'a jamais posé aucune difficulté. Je considère que l'élargissement du droit d'opposition de Tracfin, pour lutter contre l'évasion ou la dissipation de fonds douteux, ne doit pas s'accompagner de son affaiblissement.

M. Jean-François Husson, rapporteur général. – J'apprécie l'approche d'Albéric de Montgolfier qui consiste à être posé et pragmatique, à analyser chacun des dispositifs et à circonscrire les débats. Notre rôle est de conserver une forme de mesure lorsqu'on aborde ces sujets de fond. Je souscris donc aux amendements portant sur la nécessité de prévoir un délai minimum d'adaptation, afin de trouver des solutions tout en évitant la confrontation.

M. Claude Raynal, président. – En l'absence d'autre intervention, je propose de passer à l'examen des amendements.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 10

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Le premier amendement vise à reporter l'entrée en vigueur de l'article 10 au 1er janvier 2022 afin de permettre aux associations de se préparer à ce nouveau contrôle et à la direction générale des finances publiques (DGFIP) d'affiner sa doctrine sur les critères d'éligibilité des organismes au régime du mécénat. La notion d'association recouvre des réalités très différentes. Toutes ne disposent pas des mêmes moyens, certaines associations sont de taille très limitée. Elles doivent donc pouvoir bénéficier d'une période d'adaptation. En outre, je doute que la DGFIP ait la capacité de répondre à un afflux massif de demandes de rescrit. Je rappelle qu'il y a environ 6 500 demandes par an, mais 1,5 million d'associations en France.

M. Philippe Dallier. – Pourquoi ne pas avoir envisagé de mettre en place un seuil ? Seules les associations d'une certaine taille auraient pu être concernées par l'article 10.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – La Cour des comptes s'est prononcée sur le sujet de l'éligibilité des organismes bénéficiaires de dons et de versements au régime du mécénat par l'intermédiaire d'un référé sur la fiscalité des dons en faveur des associations. La DGFIP est selon moi dans l'incapacité complète de traiter le nombre potentiel de rescrits qui découleraient de la mise en place de l'article 10, même en retenant des seuils. Actuellement, les demandes de rescrits sont traitées au niveau départemental, par le correspondant « association » de la DGFIP. Pour les associations les plus importantes ou pour les sujets les plus complexes, ces demandes sont traitées au niveau national.

L'amendement COM-406 est adopté.

Article 11

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Le deuxième amendement repousse au 1^{er} janvier 2022 la date de prise en compte des premiers dons et versements soumis à la nouvelle obligation annuelle de déclaration pour les associations. Il permettra également à la DGFIP de préparer la mise en œuvre de l'article 11, en instaurant un portail numérique simplifié pour les déclarations des organismes bénéficiaires de dons et de versements.

L'amendement COM-407 est adopté.

Article 12

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Le troisième amendement est identique à celui déposé par la commission des lois. Il propose la suppression du délit d’entrave à l’interruption volontaire de grossesse de 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’une association.

L’amendement COM-408 est adopté.

Article 46

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur pour avis. – Le dernier amendement est un amendement portant sur le droit d’opposition de Tracfin. Il vise à revenir à la rédaction antérieure de l’alinéa 4 de l’article 46.

L’amendement COM-409 est adopté.

La commission émet un avis favorable à l’adoption des articles 10, 11, 12 et 46 du projet de loi confortant le respect des principes de la République sous réserve de l’adoption de ses amendements.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale des finances publiques et direction de la législation fiscale

- M. Jérôme FOURNEL, directeur général des finances publiques ;
- M. Bruno MAUCHAUFFÉE, chef de service, adjoint au directeur de la législation fiscale.

Direction générale du Trésor

- Mme Éléonore PEYRAT, cheffe du bureau MultiCom3, en charge de la lutte contre la criminalité financière et des sanctions internationales.

Tracfin

- Mme Maryvonne LE BRIGNONEN, directrice de Tracfin.