

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance

– Suite de l'examen des articles du projet de loi pour un
État au service d'une société de confiance (n° 424)
(*M. Stanislas Guerini, rapporteur*).....2

Lundi
15 janvier 2018
Séance de 21 heures 30

Compte rendu n° 11

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence de
Mme Sophie Errante,
Présidente**



La Commission spéciale poursuit, sur le rapport de M. Stanislas Guerini, rapporteur, l'examen des articles du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance (n° 424).

La réunion commence à vingt et une heures trente-cinq.

Article 3 : Droit à l'erreur en matière fiscale – Réduction de moitié des intérêts de retard en cas de rectification spontanée

Mme la présidente Sophie Errante. Mes chers collègues, nous allons d'abord procéder au vote de l'article 3.

La commission adopte l'article 3 modifié.

Après l'article 3

La commission examine l'amendement CS565 de M. Mohamed Laqhila.

M. Mohamed Laqhila. Les contribuables, particuliers et entreprises, ont besoin de connaître par avance la date à laquelle ils devront transmettre leur déclaration de revenus. Dès la fin du mois de décembre, l'administration connaît le calendrier ; elle devrait transmettre rapidement la date de déclaration. Or, pour l'instant, ce n'est pas le cas : il faut attendre février ou mars. La loi de finances étant votée en décembre, il serait souhaitable que la date limite du dépôt des déclarations soit rendue publique au plus tard le premier jour ouvré de l'année.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. L'article 175 du code général des impôts prévoit que le contribuable fait parvenir sa déclaration à l'administration au plus tard le 1^{er} mars de chaque année. La généralisation de la déclaration préremplie a entraîné un report de cette date limite. Pour les déclarations souscrites par voie électronique, les dates limites dépendent de la zone géographique dans laquelle l'utilisateur est domicilié ; elles sont fixées par arrêté. Peut-être y a-t-il matière à en discuter avec le ministre ou directement avec l'administration, mais, sur le fond, je crains qu'en obligeant par la loi à publier la date de déclaration entre le 2 et le 4 janvier de chaque année, nous interdisions toute évolution de calendrier. L'objectif de prévisibilité est louable, mais fixer les délais par la loi serait un peu rigide. Je vous invite à retirer votre amendement ; vous pouvez éventuellement le représenter en séance et discuter avec le ministre des instructions données aux administrations.

M. Mohamed Laqhila. Cet amendement est le fruit d'auditions avec les contribuables, mais aussi de discussions avec les entreprises que nous avons rencontrées. Je suivrai malgré tout votre avis de sagesse et je reviendrai sur ce sujet en séance.

L'amendement CS565 est retiré.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission rejette l'amendement CS492 de M. Mohamed Laqhila.

La commission est saisie de cinq amendements identiques CS57 de M. Dino Ciniéri, CS73 de Mme Véronique Louwagie, CS150 de M. Fabrice Brun, CS610 de M. Philippe Gosselin et CS776 de Mme Jeanine Dubié.

Mme Véronique Louwagie. Le défaut de production d'une pièce justificative entraîne *ipso facto* la remise en cause des exonérations et des réductions des droits d'enregistrement accordées dans le cadre du « pacte Dutreil », avec des conséquences très importantes.

Les amendements CS57, CS73 et CS610 s'inspirent du rapport sur la simplification de l'environnement réglementaire et fiscal des entreprises, dit rapport Mandon, qui, en juillet 2013, préconisait de substituer l'obligation déclarative par une obligation de transmission à première demande, tant pour la société au cours de l'engagement collectif que pour les bénéficiaires de la transmission au cours de la période de l'engagement individuel. Il ne s'agit pas de se soustraire à l'obligation de fournir ces documents, mais de laisser du temps aux personnes concernées et de leur permettre de fournir ces documents à première demande de l'administration.

M. Fabrice Brun. Il est excessif que le défaut de production d'une pièce justificative en application des obligations déclaratives prévues dans le dispositif Dutreil entraîne, sans mise en demeure préalable, la remise en cause pure et simple d'une exonération ou d'une réduction de droits d'enregistrement des héritiers, donateurs ou légataires.

Mon amendement CS150 vise à remédier à cette situation en prévoyant que le défaut de production d'une pièce justificative ne remettra pas en cause le bénéfice de ce régime de faveur si le contribuable la produit dans un délai d'un mois après réception de la mise en demeure de l'administration fiscale.

Mme Jeanine Dubié. Mon amendement CS776 s'inscrit également dans le cadre du pacte Dutreil. Les héritiers donataires ou légataires d'actions ou de parts de sociétés désireux de bénéficier du régime fiscal de faveur doivent remettre au service des impôts compétent une attestation individuelle annuelle certifiant que les conditions de l'engagement sont toujours respectées.

Cet amendement prévoit que le défaut de production d'une pièce justificative ne viendra pas remettre en cause le bénéfice de ce régime, si le contribuable la produit dans un délai d'un mois après réception de la mise en demeure de l'administration fiscale. Cette proposition découle directement des préconisations du rapport Mandon.

M. le rapporteur. Sur le fond de vos amendements, mon avis est positif, car ces amendements sont en lien avec le droit à l'erreur. Vous soulevez par ailleurs des faits avérés.

Madame Louwagie, vous aviez déjà abordé ce sujet lors du projet de loi de finances (PLF) pour 2018. Le ministre vous avait alors répondu que ce sujet serait traité dans le cadre du présent projet de loi. Ma réponse va vous sembler un peu frustrante... Des consultations sont en cours pour préparer le projet de loi portant Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises (PACTE). Or un des axes forts de ce projet de loi – qui traitera entre autres de la simplification et de l'accès au financement – concernera la transmission d'entreprise. Au cours de nos discussions avec le Gouvernement, il est apparu qu'il valait mieux porter ce débat dans ce cadre. Je suis désolé de ce nouveau report, car, sur le fond, nous sommes d'accord.

Par ailleurs, il me semble que l'amendement que vous aviez défendu à l'occasion du PLF proposait une rédaction plus précise, que je trouve préférable : dans la rédaction que vous

proposez ici, il incomberait à l'administration de demander les pièces justificatives à tous les contribuables et non uniquement à ceux qui n'auraient pas déclaré dans les délais.

Je vous propose donc de retirer ces amendements pour les redéposer en séance, afin que la réponse que je viens de faire puisse vous être confirmée par le Gouvernement et que des engagements définitifs soient pris.

Mme Véronique Louwagie. C'est effectivement un peu frustrant, car j'avais accepté de retirer mon amendement dans le cadre de l'examen du PLF afin précisément de le représenter dans le cadre de ce texte... Je ne vais pas en faire de même aujourd'hui, d'autant que plusieurs mes collègues ont cosigné ces amendements identiques. Cela nous permettra de discuter du sujet en séance.

M. Fabrice Brun. Je partage l'analyse de Mme Louwagie et maintiens mon amendement CS150.

Mme Jeanine Dubié. Je retire mon amendement CS776.

L'amendement CS776 est retiré.

Les amendements CS57, CS73, CS150 et CS610 sont rejetés.

La commission examine les amendements CS101, CS102 et CS103 de M. Patrick Hetzel.

Mme Véronique Louwagie. L'amendement CS 101, comme les deux suivants, présentés par notre collègue Patrick Hetzel, concernent la définition des immobilisations industrielles, source de bien des incertitudes et de difficultés. Ils ont déjà été examinés et ont retenu l'attention dans le cadre du PLF. L'absence de clarté sur les critères de qualification ou de requalification a des conséquences particulièrement lourdes pour les entreprises : entre autres exemples, des entreprises se retrouvent parfois taxées en valeur locative de base de taxes foncières avec des réfrigérateurs ou autres objets de cette nature... La difficulté est donc réelle.

M. Fabrice Brun. Les amendements CS102 et CS103 sont défendus.

M. le rapporteur. Ces sujets avaient effectivement été discutés lors du débat budgétaire. Il me semble que l'article 103 du PLF, voté à l'unanimité à l'initiative du rapporteur général, avait apporté une réponse en excluant les entreprises artisanales de cette qualification et en prévoyant la remise d'un rapport exhaustif au plus tard le 30 juin prochain, analysant l'impact financier de toute évolution de définition de ces immobilisations. Ces amendements me paraissent donc satisfaits.

Mme Véronique Louwagie. Effectivement, ce rapport doit être rendu dans un délai relativement court.

Les amendements CS101, CS102 et CS103 sont retirés.

La commission examine, en discussion commune, les amendements CS93, CS157, CS158, CS159, CS160, CS161, CS162, CS163, CS 164, CS165, CS166, CS167, CS168, CS169, CS170, CS171, CS172, CS 173 et CS174 de M. Pierre Cordier.

Mme Véronique Louwagie. L'amendement CS93 vise à permettre aux personnes de plus de soixante-dix ans et aux personnes en situation de handicap qui le souhaitent de continuer à déclarer leurs revenus au moyen des formulaires papier et à régler leurs impôts par chèque. Certaines contribuables éprouvent de réelles difficultés avec la dématérialisation. Si certains seniors sont à l'aise avec ces outils, d'autres ne le sont pas ou n'ont pas bénéficié d'une formation, même s'ils ont un accès à internet et du matériel. Cela concerne peu de monde et cette mesure de simplification permettrait de prendre en compte leurs difficultés. Ce sujet, récurrent, a déjà été évoqué à l'occasion des débats sur le prélèvement à la source.

Dans le même ordre d'idées, les amendements CS157 et suivants reportent l'obligation de dématérialisation à 2021 ou aux années suivantes afin que les contribuables de plus de soixante-dix ans puissent continuer à utiliser les formulaires papier et ne pas payer via le télépaiement.

M. le rapporteur. Je comprends bien évidemment votre préoccupation. Cela me donne l'occasion de rappeler que la dématérialisation génère des économies. C'est donc un objectif louable pour l'administration – mais je ne crois pas que vos amendements le remettent en cause. Un point de dématérialisation supplémentaire représente vingt-sept équivalents temps plein de moins à la charge de l'administration fiscale. Cela étant, vous avez parfaitement raison sur les difficultés liées à l'accès à internet et à la fracture numérique.

Au demeurant, il est déjà possible de continuer à déclarer ses revenus sur support papier, pour ceux dont la résidence principale n'est pas équipée d'un accès internet, selon les termes de l'article 1649 quater B quinquies du CGI, ainsi que pour ceux qui, même s'ils disposent d'un accès à internet, indiquent à l'administration fiscale qu'ils ne sont pas en mesure de souscrire à la déclaration en ligne : il suffit pour cela de cocher une case. Les publics visés par votre amendement ont donc déjà la possibilité de rester à la déclaration papier.

Enfin, un droit à l'erreur est prévu pour ceux qui n'auraient pas fait savoir à l'administration fiscale qu'ils ne sont pas en mesure de souscrire à la déclaration en ligne : l'amende de 15 euros en cas d'oubli de cette mention n'est applicable qu'à compter de la deuxième année. Au regard des informations dont je dispose, il me semble que ces amendements sont satisfaits.

Mme Véronique Louwagie. Si tel est le cas, il serait bon de le faire savoir ; pour l'heure, le message que reçoivent les contribuables, c'est que c'est obligatoire. J'entends vos propos, mais il faudrait communiquer sur ce sujet, peut-être à l'occasion de la séance publique.

Les amendements CS93, CS157, CS158, CS159, CS160, CS161, CS162, CS163, CS164, CS165, CS166, CS167, CS168, CS169, CS170, CS171, CS172, CS 173 et CS174 sont retirés.

La commission est saisie de l'amendement CS482 de M. Mohamed Laqhila.

M. Mohamed Laqhila. Les contrôles effectués par les organismes de gestion agréés (OGA) conduisent parfois à des rectifications des bases imposables pour de faibles montants. Le coût administratif du traitement de cette déclaration rectificative est important pour toute la chaîne, des émetteurs à la direction générale des finances publiques (DGFIP).

Mon amendement propose de permettre la rectification de la base imposable, lorsqu'elle est de faible montant, d'un exercice donné sur l'exercice suivant.

Un tel dispositif sera perçu comme une mesure de simplification, tant pour les entreprises que pour l'administration. À titre d'exemple, une déclaration de résultat de l'année 2016 est déposée en mai 2017. Le résultat est quant à lui déclaré dans la déclaration 2042 déposée en juin 2017 au titre des revenus de 2016. Le montant de l'impôt est recouvré en septembre 2017. Cette déclaration fait l'objet d'un examen, qui entraîne une déclaration rectificative déposée en novembre 2017, pour un montant de base de 1 000 euros.

Compte tenu des délais de traitement par les différents services de la DGFIP, le règlement du supplément d'impôt va intervenir au cours du premier semestre 2018. En cas de procédure de rectification décalée, comme le propose mon amendement, le montant de 1 000 euros serait ajouté au résultat de 2017, déclaré sur la déclaration 2042 déposée en juin 2018 et mis en recouvrement en septembre 2018. Les procédures étant longues, pour de faibles montants, on pourrait donc sans dommage décaler les déclarations rectificatives, comme on le fait déjà en matière de TVA.

M. le rapporteur. Sur le fond, votre amendement pourrait poser une question de constitutionnalité au regard du principe d'égalité devant l'impôt entre les contribuables appartenant à des OGA et ceux qui n'en font pas partie. Au-delà de cette question du fond, le Gouvernement s'est engagé à discuter de la fiscalité des entreprises dans le cadre du projet de loi PACTE. Je souhaiterais donc que vous retiriez votre amendement pour pouvoir en discuter de manière très circonstanciée dans ce cadre. Il me semble d'ailleurs que vous avez déposé plusieurs amendements sur les OGA.

M. Mohamed Laqhila. Mon sentiment, c'est qu'il ne fallait faire qu'une seule loi, mais j'ai entendu vos arguments...

L'amendement CS482 est retiré.

La commission examine ensuite les amendements identiques CS203 de M. Fabrice Brun, CS234 de Mme Véronique Louwagie, CS452 de M. Éric Pauget, CS583 de M. Mohamed Laqhila et CS847 de M. Éric Bothorel.

M. Fabrice Brun. Mon amendement CS203 propose de faire évoluer le comité consultatif du crédit d'impôt pour dépenses de recherche (CIR) en intégrant dans sa composition un représentant des entreprises, afin de renforcer l'analyse technique et comparative, notamment sur le département recherche et développement. Un certain nombre de litiges pourraient ainsi être anticipés ou réglés en amont, avec une expertise supérieure et un représentant des contribuables dans ce comité.

Mme Véronique Louwagie. Mon amendement CS204 a exactement le même objet. Il me paraît important d'inclure des personnes qui connaissent bien le sujet et maîtrisent des techniques assez particulières, qui peuvent être très différentes d'une entreprise à l'autre, en fonction de l'activité.

M. Éric Pauget. Mon amendement CS452 est identique. Ce comité consultatif n'est actuellement composé que de fonctionnaires de l'État. Intégrer une personne issue du monde de l'entreprise, et tout particulièrement du monde de la recherche et du développement, me semble une évidence, concernant un crédit d'impôt relatif à la recherche.

M. Mohamed Laqhila. L'amendement CS583 est défendu.

M. Éric Bothorel. La création du comité consultatif du crédit d'impôt pour dépenses de recherche a eu pour effet d'apporter une garantie supplémentaire aux entreprises en leur proposant un recours qui auparavant n'existait pas en cas de litiges relatifs au CIR dans le cadre de la procédure de contrôle. Cette instance formule un avis, notifié par l'administration au contribuable.

Dans sa composition actuelle, le comité, présidé par un conseiller d'État, ne comporte qu'un expert du ministère de la recherche ou du ministère de l'innovation et un agent de l'administration fiscale, qui peuvent faire appel à un expert indépendant pour éclairer les débats. Afin d'améliorer l'efficacité du dispositif, mon amendement CS847 propose de faire évoluer ce comité en intégrant un observateur représentant des entreprises, capable de donner une analyse technique et comparative sur le département R & D.

M. le rapporteur. Mon avis est défavorable pour deux raisons. Pour commencer, la composition actuelle de ce comité intègre des experts en R & D, certes issus des ministères compétents. Mais surtout, les membres peuvent se faire assister par toute personne susceptible d'apporter une expertise sur la qualification des dépenses. Ces amendements me semblent donc satisfaits, des experts pouvant déjà participer.

Par ailleurs, leur rédaction proposée pose question. La notion de représentant des contribuables ayant une compétence dans la R & D n'est pas assez précise. Elle ne saurait être inscrite comme telle dans la loi. Enfin, la nomination d'un représentant des contribuables soulève des difficultés au regard du secret des affaires.

M. Fabrice Brun. Je maintiens mon amendement CS203.

M. Éric Pauget. Moi aussi. On aurait également pu solliciter des organismes professionnels ou des chambres de commerce et d'industrie. Nous souhaitons que ce comité comprenne un membre issu du monde de l'entreprise. Actuellement, ce fameux comité est exclusivement composé de fonctionnaires d'État : c'est très bien, mais connaître la vision du monde de l'entreprise irait aussi dans le bon sens...

M. Éric Bothorel. Je retire mon amendement CS847.

L'amendement CS847 est retiré.

Les amendements CS203, CS234, CS452 et CS583 sont rejetés.

Puis, suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission rejette l'amendement CS488 de M. Mohamed Laqhila.

La commission est saisie de l'amendement CS124 de Mme Véronique Louwagie.

Mme Véronique Louwagie. Le code général des impôts comporte une série de pénalités proportionnelles liées au défaut de production d'une déclaration dans les délais. Sans remettre en cause leur légitimité sur le plan des principes, il convient de permettre aux contribuables de bonne foi de régulariser leur situation sans que cette pénalité soit appliquée, ce qui rejoint pleinement l'objectif du projet de loi.

Mon amendement CS124 vise à transposer à l'article 1763 du code général des impôts ce que le législateur a prévu à l'article 1736 du même code s'agissant de la pénalité proportionnelle concernant les infractions commises par les tiers déclarants : l'amende n'est pas applicable, en cas de première infraction commise au cours de l'année civile en cours et des trois années précédentes, lorsque les intéressés ont réparé leur omission, soit spontanément, soit à la première demande de l'administration, avant la fin de l'année qui suit celle au cours de laquelle le document devait être présenté. Or aucune disposition similaire n'est prévue pour l'amende fiscale visée à l'article 1763. Pourtant, ces deux articles sont par ailleurs rédigés de manière quasi similaire : on peut penser qu'il s'agit d'une omission, que je vous propose de corriger.

On remédiera ainsi à une situation qu'un certain nombre de spécialistes ont dénoncée à plusieurs reprises. Personne ne comprend d'ailleurs l'origine de cette différence, mais peut-être aurai-je ici une réponse...

M. le rapporteur. Vos arguments sont convaincants, en tout cas pour votre rapporteur. À la lecture de votre exposé des motifs, je me suis posé les mêmes questions que vous. Peut-être la discussion avec le gouvernement en séance éclairera-t-elle de manière différente nos échanges, mais, à ce stade, mon avis est favorable, d'autant plus que cet amendement est tout à fait conforme à la philosophie du présent texte.

L'amendement CS124 est adopté.

La commission examine l'amendement CS490 de M. Mohamed Laqhila.

M. Mohamed Laqhila. L'article 37 de la loi du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 vise à soumettre les entreprises à un examen périodique de sincérité (EPS) de leur comptabilité, réalisé par les organismes de gestion agréés (OGA). Les modalités de cet examen et la nature des pièces justificatives à fournir ont été précisées par décret du 11 octobre 2016. Les dispositions en vigueur étaient largement suffisantes pour que les OGA puissent exercer leurs missions et en assurer l'efficacité. Ce nouveau dispositif entraîne une surcharge de travail et un coût supplémentaire pour les entreprises alors qu'à l'époque, aucune étude d'impact n'a été diligentée.

Une phase d'expérimentation des modalités de l'examen périodique de sincérité a été engagée par la DGFIP avec les parties prenantes, afin de mesurer l'efficacité du dispositif. Cette période de test apporte des conclusions éloquentes : les modalités de l'EPS sont trop lourdes, les résultats sont loin d'être à la hauteur des attentes de la DGFIP et disproportionnés par rapport au coût de mise en œuvre de cet examen. La majorité des OGA n'ont pas les moyens techniques et humains pour mettre en œuvre cet EPS. Dans un objectif de simplification pour les entreprises, cet amendement supprime l'examen périodique de sincérité (EPS).

M. le rapporteur. Vous l'avez rappelé, l'EPS a été mis en place à la suite d'une enquête de la Cour des comptes sur les OGA, à la suite des réflexions menées dans le cadre d'un groupe de travail réunissant les fédérations d'OGA et le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables.

Une expérimentation a été lancée. En effet, les premières conclusions sur cette expérimentation semblent plaider pour un allègement des modalités de cet EPS, mais sans contester son utilité, d'autant plus qu'il a été mis en place de manière plutôt consensuelle. Sa

suppression nette et sèche ne répondrait pas aux difficultés que vous avez légitimement soulevées.

L'amendement CS490 est rejeté.

Article 4 : *Réduction de 30 % des intérêts de retard en cas de rectification par le contribuable lors d'un contrôle fiscal – Inscription dans la loi d'une procédure de rescrit lors d'un contrôle fiscal*

La commission examine, en discussion commune, l'amendement CS20 de M. Arnaud Viala, les amendements identiques CS7 de M. Julien Aubert, CS128 de Mme Véronique Louwagie et CS266 de M. Éric Pauget, et l'amendement CS515 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Véronique Louwagie. L'amendement CS20, comme mon amendement CS128, vise à relever le niveau de prise en charge des intérêts de retard lorsque le contribuable est de bonne foi. Lorsqu'il corrige ses erreurs, le présent projet de loi prévoit qu'il reste redevable de 70 % des intérêts de retard, seuls 30 % donnant lieu à une remise.

Nous avons déjà eu la même discussion sur l'article 3 : je considérais alors qu'un pourcentage de 50 % de prise en charge ne traduisait pas une réelle prise en compte du droit à l'erreur. Là, c'est encore pire : on laisse à la charge du contribuable 70 % des intérêts de retard... Je propose de lui laisser 20 %. Il est important de maintenir un reste à charge – même si nous pouvons avoir une approche différente sur ce sujet –, mais il doit être raisonnable.

M. Frédéric Reiss. Dans le droit fil de ce que vient d'exposer Mme Louwagie, notre amendement CS30 propose de ramener la part des intérêts de retard restant à la charge du contribuable de 70 % par 30 % afin de donner tout son sens au droit à l'erreur et afin que la sanction pécuniaire prévue reste symbolique.

M. Éric Pauget. L'amendement CS266 est identique. Nous souhaitons également que la sanction n'ait qu'un caractère symbolique.

M. le rapporteur. Vous avez raison, ce débat ressemble à notre débat sur l'article 3. Mais je tiens à souligner la différence de situation entre les articles 3 et 4 : dans le cadre de l'article 3, le contribuable se rend compte de son erreur et fait une déclaration rectificative spontanée. Vous conviendrez qu'il est normal que le bénéficiaire de cette rectification spontanée – avant même que l'administration fiscale n'ait opéré un contrôle – soit supérieur à celui d'une rectification que l'administration fiscale invite l'administré à faire au cours d'un contrôle. Or, dans le cas de figure visé à l'article 4, c'est l'administration qui pointe l'erreur.

Les taux prévus – 50 % en cas de déclaration spontanée et 70 % dans le deuxième cas – ne font que reprendre les taux existants en cas de contrôle de la comptabilité d'une entreprise. Nous avons eu l'occasion d'interroger M. Bruno Parent sur ce sujet. Les entreprises ont la possibilité de corriger très rapidement leur situation ; ce dispositif fonctionnant très bien, nous souhaitons l'étendre aux particuliers. Les montants des intérêts de retard ont été fixés de manière cohérente. Je suis défavorable à leur réduction.

Mme Sabine Rubin. Nous sommes dans la même logique qu'à l'article 3. Les intérêts de retard ne sont pas une sanction : ils ont pour but de combler le manque à gagner pour l'administration, dû au prix du temps. Si le contribuable avait réglé en temps et en heure, l'État aurait pu tirer profit de la somme due. Ce retard de paiement représente donc un coût pour l'État. Depuis 2006, le taux d'intérêt de retard applicable était fixé à 0,4 % par mois. Le

projet de loi de finances rectificative pour 2017 a déjà réduit de moitié le taux des intérêts de retard, pour le rapprocher des taux de marché, le but restant de compenser le manque à gagner lié au prix du temps. Un taux de 70 % réduit donc les ressources de l'État de manière illégitime. C'est pourquoi notre amendement CS515 propose de le porter à 100 %.

M. le rapporteur. Nous avons eu cette discussion sur l'article 3. Je vous ferai la même réponse : ce dispositif ne s'applique qu'aux contribuables de bonne foi, dans le cadre du droit à l'erreur. C'est un dispositif incitatif, dont le but précisément est d'accélérer les rentrées fiscales de l'État. Les administrés réglant leur situation plus rapidement, il est *in fine* favorable aux finances publiques. Je suis donc défavorable à la suppression de ce dispositif.

L'amendement CS20 est rejeté.

Les amendements CS20, CS7, CS128, CS266 sont rejetés.

L'amendement CS515 est également rejeté.

La commission adopte l'amendement rédactionnel CS872 du rapporteur.

Puis elle passe à l'examen de l'amendement CS917 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement, dont nous avons discuté tout à l'heure, vise à rétablir une situation conforme à la philosophie de ce projet de loi, c'est-à-dire à faire en sorte que les conclusions données dans le cadre d'un contrôle fiscal soient opposables. Un administré de bonne foi pourrait imaginer que ces conclusions – portant sur des aspects validés par l'administration fiscale ou corrigés à la demande de cette dernière – puissent valoir en cas d'un futur contrôle fiscal si la législation n'a pas changé entre-temps. Cet amendement tend à rendre opposables les conclusions d'une vérification de comptabilité ou d'un examen contradictoire de la situation fiscale des entreprises ou des particuliers entre deux contrôles fiscaux.

La commission adopte l'amendement CS917.

Puis elle en vient à l'amendement CS566 de M. Mohamed Laqhila.

M. Bruno Fuchs. Ce projet de loi tend à faire en sorte que l'administration puisse développer ses fonctions de conseil. Avec cet amendement, nous proposons d'appliquer ce principe à la lettre lorsqu'un chef d'entreprise reprend ou crée une activité. Des erreurs peuvent être constatées lors d'un contrôle. Si ce contrôle a lieu dans les six premiers mois après la reprise ou la création d'une activité, il pourrait donner lieu à un rescrit dans lequel l'administration prendrait position et sécuriserait l'entrepreneur.

M. le rapporteur. Mon amendement CS917 propose une rédaction plus large concernant la garantie fiscale des contribuables contrôlés puisque les conclusions du contrôle d'une entreprise restent éminemment valables dans le cas où elle est cédée. Votre amendement est donc satisfait.

M. Bruno Fuchs. Même en cas de création d'entreprise ?

M. le rapporteur. Il faut que l'entreprise ait fait l'objet d'un premier contrôle. Cela donne tout son sens au texte de loi qui crée un droit au contrôle valable également pour les petites entreprises. Les conclusions de ce contrôle seront opposables.

L'amendement est retiré.

La commission adopte l'amendement rédactionnel CS871 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CS685 de M. Laurent Saint-Martin.

M. Laurent Saint-Martin. Il est retiré pour les raisons présentées par Sophie Beaudouin-Hubière.

L'amendement est retiré.

La commission adopte l'article 4 modifié.

Après l'article 4

La commission est saisie des amendements identiques CS86 de Mme Véronique Louwagie, CS201 de M. Fabrice Brun, CS428 de M. Éric Pauget et CS581 de M. Mohamed Laqhila.

Mme Véronique Louwagie. Lorsqu'un contrôle fiscal est terminé, il y a un échange contradictoire et oral entre le contribuable et le vérificateur, qui ne donne lieu à aucune remise de documents. À l'issue de cette réunion, il ne reste donc aucune trace écrite. Je pense qu'il serait intéressant que soit établi un document, sommaire – il ne s'agit pas de la notification de redressement –, relatant les points évoqués et leur incidence financière. Tel est l'objet de mon amendement CS86.

M. Fabrice Brun. Très souvent, le principe du contradictoire gouvernant la procédure de contrôle ne donne lieu qu'à une application théorique. Dans le cadre d'un contrôle, la dernière intervention sur place est, en principe, une réunion de synthèse au cours de laquelle le vérificateur informe oralement le dirigeant de la fin de ses interventions, de l'existence ou non de points litigieux et d'une date approximative de l'envoi de proposition de rectification.

Cette réunion de fin de contrôle n'est pas prévue ou organisée en tant que telle par un texte. Pour homogénéiser le contrôle, je propose par mon amendement CS201 de systématiser cette réunion de synthèse.

M. Éric Pauget. Même explication pour l'amendement CS428 : il s'agit d'organiser et de formaliser cette réunion de fin de contrôle pour éviter d'éventuelles difficultés ultérieures.

M. Mohamed Laqhila. Les réunions de fin de contrôle ne sont pas systématiques. Il arrive que le vérificateur quitte l'entreprise dès qu'il a terminé ses opérations. L'amendement CS581 vise également à systématiser cette réunion de synthèse.

M. le rapporteur. Si l'on se place sur le plan du principe, autrement dit s'il s'agit de donner des conclusions, il me semble que votre proposition est satisfaite par un de mes amendements sur le caractère opposable des conclusions d'un contrôle fiscal. Si l'on se place sur le plan pratique, il me semble que l'organisation du contrôle relève moins du domaine législatif.

Il existe un document intitulé *Dix engagements pour un contrôle serein et efficace*, qui inclut la tenue de cette réunion de synthèse. Peut-être n'est-ce pas suffisamment appliqué ? L'expérimentation sur les durées de contrôle, prévue à l'article 16, nous offre l'opportunité d'améliorer l'application de ce dispositif. Lorsque nous aborderons l'examen de cet article, je proposerai des amendements visant à inclure des éléments qualitatifs concernant la formalisation du début et de la fin du contrôle.

Je vous propose donc d'utiliser le cadre expérimental prévu à l'article 16 pour avancer dans le domaine des bonnes pratiques. Sur le plan des principes, il me paraît difficile d'aller beaucoup plus loin que le caractère opposable des conclusions rendues. Avis défavorable.

M. Nicolas Turquois. Dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), le contrôleur doit établir un rapport écrit consignait au moins les éléments qui lui posent question. Au cours des jours suivants, l'agriculteur contrôlé peut faire des remarques et même apporter des réponses concernant d'éventuels éléments manquants. Cette possibilité est très appréciée.

Les amendements sont retirés.

La commission en vient à l'amendement CS916 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à ouvrir une voie de recours hiérarchique contre toute proposition de rectification notifiée au contribuable, ce qui permet à ce dernier de bénéficier d'un deuxième examen de sa situation lorsqu'il n'est pas satisfait du premier. Ce recours est prévu par la charte des droits et obligations du contribuable vérifié, dans le cas d'un contrôle sur place, mais il n'est pour l'instant pas ouvert en cas de contrôle sur pièces. Or le contribuable peut ne pas être satisfait de l'examen des pièces comptables qui a été effectué. Il pourra alors demander que le contrôle soit revu par le supérieur hiérarchique de l'agent ayant notifié la rectification. C'est une disposition de bon sens.

La commission adopte l'amendement CS916.

Puis elle examine les amendements identiques CS448 de M. Éric Pauget, CS510 de M. Mohamed Laqhila et CS801 de Mme Véronique Louwagie.

M. Éric Pauget. L'amendement CS448 vise à étendre les compétences de la commission des impôts directs aux majorations découlant des rectifications. Cette démarche permettrait de gagner du temps puisque la commission est obligée de se réunir ensuite pour délibérer sur les majorations.

M. Mohamed Laqhila. Même argumentation pour l'amendement CS510.

Mme Véronique Louwagie. L'amendement CS801 est identique.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Les majorations prévues à l'article cité s'appliquent en cas de manquements délibérés ou de manœuvres frauduleuses, alors que nous parlons d'erreurs et d'un droit à l'erreur. Les personnes visées par ces majorations ont déjà la possibilité de saisir la commission pour obtenir un avis. Vous voulez leur offrir une possibilité supplémentaire : contester ces majorations devant la commission des impôts directs. Cette extension du droit existant est d'autant moins opportune qu'elle concerne des manquements délibérés qui n'entrent pas dans le champ qui nous préoccupe.

La commission rejette les amendements.

Puis elle en vient aux amendements identiques CS87 de Mme Véronique Louwagie, CS202 de M. Fabrice Brun, CS582 de M. Mohamed Laqhila et CS773 de M. Laurent Saint-Martin.

Mme Véronique Louwagie. L'amendement CS87 a pour but d'étendre les compétences des commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires. Ces institutions présentent un réel intérêt car elles portent un regard nouveau sur les contrôles fiscaux en raison de leur composition mixte et de la présence d'un magistrat administratif ou judiciaire à leur tête. En général, leurs interventions sont très appréciées.

Ces commissions ont un rôle de prévention des litiges et elles représentent une vraie chance d'éviter des procédures contentieuses qui sont souvent longues et aléatoires. Elles ont toutefois un périmètre limitativement défini et ne peuvent trancher que des questions de fait, ce qui inclut la possibilité de se prononcer sur les faits pris en compte pour l'examen d'une question de droit à l'exclusion des questions de droit, sauf exceptions. J'ai pu observer que, lors de certaines réunions, toutes les personnes autour de la table regrettaient de ne pas pouvoir intervenir sur les questions de droit qui se posaient et avaient fait l'objet de la saisie de la commission.

L'extension des compétences de ces commissions permettrait d'éviter des procédures contentieuses, de prendre en compte des situations particulières, de tenir compte des circonstances.

M. Fabrice Brun. Mon amendement CS202 a exactement le même objet. Que dire de plus après ce magnifique plaidoyer, si ce n'est qu'il est important d'étendre le champ de compétences de ces commissions pour couvrir les questions de fait, les questions de qualification et leurs conséquences sur les rectifications proposées ? Cette mesure est très attendue sur le terrain.

M. Mohamed Laqhila. Ma collègue Louwagie a bien défendu mon amendement CS582... Comme moi, elle connaît bien ces commissions et leur rôle en matière de prévention de litiges. Pour éviter des procédures contentieuses longues, lourdes et aléatoires, il est primordial d'étendre leur champ de compétences.

M. Laurent Saint-Martin. Mes arguments à l'appui de mon amendement CS773 sont les mêmes que ceux qui ont été très bien développés.

M. le rapporteur. *A priori*, j'étais assez favorable à ces amendements : ils proposent une sorte de médiation, qui est précisément le genre de démarche que le texte essaie de promouvoir. Cependant, le Gouvernement soulève des objections juridiques liées aux frontières de compétences entre les commissions et les juridictions. Je vous propose donc de retirer vos amendements et de les redéposer en séance pour en discuter avec le ministre qui pourra exposer ses réserves juridiques et celles de son administration.

Mme Véronique Louwagie. Merci, monsieur le rapporteur, de votre proposition. Je ne suis pas très étonnée et je comprends que l'administration ne soit pas favorable à cette prise de position, mais je pense qu'il est important de donner la parole à ceux qui peuvent discerner les situations sur le terrain. Plutôt que d'aller vers une procédure contentieuse, il est

possible de résoudre les problèmes en donnant la parole à des personnes qui vont apprécier les dossiers en petit comité. À regret, je vais tout de même retirer mon amendement CS202.

M. Fabrice Brun. Monsieur le rapporteur, vous aviez très bien commencé mais vous avez fini un peu plus mal. Dans le cadre de ces commissions, nous pouvons faire beaucoup mieux en termes de concertation fiscale. Je maintiens mon amendement.

M. Mohamed Laqhila. L'argument développé par le rapporteur me dérange un peu car c'est celui de l'administration. Les commissions départementales jouent un rôle de conciliation entre l'administration et le contribuable. Cet amendement peut permettre d'éviter des contentieux trop lourds aussi bien pour l'administration que pour le contribuable. C'est pourquoi je maintiens mon amendement CS582 et j'invite mes collègues à l'adopter.

M. Laurent Saint-Martin. Avant que Mohamed Laqhila ne prenne la parole, j'allais saluer un consensus permanent ! En ce qui me concerne, je retire mon amendement CS773.

Les amendements CS87 et CS773 sont retirés.

La commission rejette les amendements CS202 et CS582.

Puis elle examine les amendements identiques CS437 de M. Éric Pauget, CS499 de M. Mohamed Laqhila et CS772 de Mme Véronique Louwagie.

M. Éric Pauget. Mon amendement CS437 propose de modifier la rédaction actuelle du livre des procédures fiscales qui prévoit que « la commission des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires peut, sans trancher une question de droit, se prononcer sur les faits susceptibles d'être pris en compte pour l'examen de cette question de droit ». Nous proposons de remplacer « peut » par « doit » pour que la commission soit systématiquement compétente. En effet, la rédaction actuelle du texte conduit certaines commissions à ne pas examiner les faits entourant une question de droit lorsqu'ils portent, par exemple, sur le caractère lucratif de l'activité d'une association, sur la qualification de titres de participation ou de placements.

M. Mohamed Laqhila. Même argumentation pour l'amendement CS499.

Mme Véronique Louwagie. L'amendement CS772 est défendu.

M. le rapporteur. Comme dans le cas précédent, je vous propose de retirer vos amendements dans l'attente d'une discussion avec le ministre dans l'hémicycle sur ce sujet de l'élargissement des compétences des commissions départementales.

M. Éric Pauget. Je maintiens mon amendement, ne serait-ce que pour marquer le besoin que nous avons de nous émanciper un peu des administrations centrales.

M. Mohamed Laqhila. L'absence du ministre, qui nous obligerait à reporter la discussion en séance, me gêne. Je maintiens mon amendement.

Mme Véronique Louwagie. Moi aussi.

M. le rapporteur. Je suis sensible aux arguments de fond mais je souhaite privilégier l'échange, y compris sur des points techniques, avec le ministre et son administration. En début de séance, le ministre a indiqué qu'il n'hésiterait pas à s'émanciper

de l'avis de son administration si une argumentation l'incite à le faire. C'est ce qui me conduit à demander le retrait de vos amendements pour que tous les arguments techniques soient sur la table.

La commission rejette les amendements.

Puis elle examine les amendements identiques CS442 de M. Éric Pauget, CS508 de M. Mohamed Laqhila et CS789 de Mme Véronique Louwagie.

M. Éric Pauget. L'amendement CS442 tend à modifier la rédaction actuelle du livre des procédures fiscales pour étendre aux immobilisations les compétences de la commission des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires.

M. Mohamed Laqhila. L'amendement CS508 est défendu.

Mme Véronique Louwagie. En améliorant la rédaction actuelle pour étendre ainsi les compétences de la commission, nous couvririons tout le spectre des dispositifs qu'elle peut retenir. Il nous semble pertinent que la commission soit compétente sur tous les éléments, qu'il s'agisse de charges ou d'immobilisations, car il est important d'avoir une vision globale des dépenses engagées par l'entreprise. C'est l'objet de mon amendement CS789.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à ces amendements. Vous proposez de remplacer le qualificatif « déductibles » qui s'applique aux charges par « ou d'immobilisation ». La notion de charges d'immobilisation qui apparaîtrait ainsi dans le texte n'a pas lieu d'être. Dans un compte de résultat, les immobilisations ne sont pas des charges. Cette rédaction ne tient pas sur le plan juridique.

La commission rejette les amendements.

Puis elle en vient aux amendements identiques CS919 du rapporteur, CS88 de Mme Véronique Louwagie, CS207 de M. Fabrice Brun, CS469 de M. Éric Pauget et CS526 de M. Mohamed Laqhila.

M. le rapporteur. Comme mon précédent amendement, celui-ci vise à élargir les possibilités de recours du contribuable. En l'état actuel des choses, l'administré ne dispose d'une voie de recours que lorsque l'administration fiscale utilise des instructions ou des circulaires. Ce cadre me semble trop restrictif. L'amendement CS919 ouvre la possibilité d'un second examen « à tout contribuable auquel est opposée toute position formelle à caractère général et impersonnel, quel qu'en soit le support. » C'est une manière de renforcer le dialogue avec l'administration fiscale.

Mme Véronique Louwagie. L'amendement CS88 est défendu.

M. Fabrice Brun. Même objet pour l'amendement CS207. Ne perdons pas de vue que l'objectif du projet de loi est de renforcer la sécurité juridique par le développement des rescrits. Cela relève du bon sens de demander à l'administration de prendre position par écrit, afin de permettre au contribuable de ne pas faire d'erreur ou d'en faire le moins possible.

M. Éric Pauget. L'amendement CS469 est défendu. Cette mesure avait été fortement demandée lors des Assises de la fiscalité.

M. Mohamed Laqhila. L'amendement CS526 est défendu.

La commission adopte les amendements CS919, CS88, CS207, CS469 et CS526.

Puis elle passe à l'amendement CS586 de M. Mohamed Laqhila.

M. Mohamed Laqhila. Depuis le 1^{er} mai 2017, à la suite de l'adoption de la loi pour une République numérique, l'aide à l'évaluation d'un bien immobilier est facilitée par l'utilisation du site impots.gouv.fr et le service Patrim. Tout potentiel acheteur ou vendeur d'un bien immobilier peut désormais utiliser ce service, et les restitutions des ventes récentes comparables se font jusqu'au numéro de rue.

Par cohérence, les mêmes données foncières et immobilières, très largement consultables par les particuliers au travers de Patrim, seraient rendues librement accessibles en ligne sous forme d'un fichier au profit de tous, notamment des acteurs de l'urbanisme, de l'aménagement et de l'immobilier. Tel est l'objet de l'amendement CS586 qui reprend, dans les mêmes termes, une disposition adoptée par l'Assemblée nationale avant d'être considérée comme un cavalier par le Conseil constitutionnel.

M. le rapporteur. Une telle mesure relève du bon sens. Comme vous l'avez rappelé, nous avons adopté ce dispositif dans le cadre du projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2017 mais il avait été censuré par le Conseil constitutionnel. Je pense qu'il coure moins de risque d'être considéré comme un cavalier dans le cadre du présent texte. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement CS586.

Puis elle examine l'amendement CS123 de Mme Véronique Louwagie.

Mme Véronique Louwagie. Le code général des impôts comporte nombre de pénalités proportionnelles liées au défaut de production d'une déclaration dans les délais. C'est en particulier le cas aux articles 1736 et 1763 du code général des impôts dont nous avons parlé à l'occasion de l'examen d'un amendement précédent.

Sans remettre en cause leur légitimité sur le plan des principes, je signale que ces pénalités peuvent se révéler très lourdes sur un plan financier pour les contribuables. Dans le cadre de la reconnaissance du droit à l'erreur, mon amendement CS123 propose de permettre à l'administration fiscale d'élargir son pouvoir gracieux de remise des pénalités en simplifiant le cadre des remises, notamment lorsque la pénalité n'est pas définitive, ou en n'imposant pas, lorsque le montant relève de la compétence du ministre du budget, de demander l'avis du comité du contentieux fiscal, douanier et des changes. Les procédures actuelles sont relativement lourdes.

Il existe un lien entre cet amendement et celui que j'ai présenté en fin d'après-midi, avant que la séance soit levée. Je demandais que soit publié l'écart entre les pénalités qui faisaient l'objet de propositions de rectification ou de taxations d'office et les pénalités qui étaient retenues à l'issue de la procédure. Puisque nous créons des dispositifs qui permettent la discussion et des remises gracieuses, il est important que nous puissions disposer d'éléments de comparaison.

Le présent amendement vise à donner plus de pouvoir à l'administration et à éviter des procédures très lourdes.

M. le rapporteur. Votre amendement vise à écarter l'avis du comité du contentieux fiscal, douanier et des changes. Je n'y suis pas favorable. L'avis du comité est une garantie de

procédure pour le contribuable qui peut présenter des observations écrites en amont et des observations orales lors de la séance. Ce genre de procédure, qui permet un dialogue, me semble de bon aloi.

Quelle est l'efficacité de ce comité ? Dans son dernier rapport annuel, il indique que plus de 96 % des affaires sont traitées dans un délai de trois mois et 72 % dans un délai d'un mois, ce qui semble plutôt efficace. Dans plus de 60 % des cas, la décision est favorable à l'usager.

Pour ces raisons, je ne suis défavorable à votre amendement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine les amendements identiques CS89 de Mme Véronique Louwagie, CS456 de M. Éric Pauget et CS584 de M. Mohamed Laqhila.

Mme Véronique Louwagie. Mon amendement CS89 porte sur les garanties demandées au contribuable. Les dispositions actuelles n'imposent aucun délai au comptable du Trésor pour inviter le contribuable – qui a demandé le bénéfice du sursis de paiement – à constituer des garanties. En cas de demande du comptable du Trésor, le réclamant doit constituer des garanties propres à assurer le recouvrement de la créance du Trésor.

Ces garanties sont très coûteuses pour les PME, elles obèrent leur capacité de financement et peuvent les mettre en difficulté. Cette situation conduit parfois certaines entreprises à devoir choisir entre la poursuite d'un contentieux ou le développement de leur activité.

Cet amendement propose, pendant la phase non contentieuse, une dispense totale de constitution de garantie en cas de sursis de paiement. Cette disposition peut entrer dans le cadre du droit à l'erreur. Alors que cette phase non contentieuse peut être assez brève, elle peut mettre certaines entreprises en difficulté, ce qui est dommageable.

M. Éric Pauget. Pour les entreprises qui demandent à bénéficier d'un sursis de paiement, ces garanties sont coûteuses. La constitution de ces garanties peut mettre certaines PME et TPE dans des situations compliquées voire dramatiques. L'idée de mon amendement CS456 est d'accorder une dispense de constitution de garanties dans la phase non contentieuse de la procédure.

M. Mohamed Laqhila. L'amendement CS584 a le même objet.

M. le rapporteur. Nous sommes déjà dans le cadre d'un sursis, c'est-à-dire d'une dérogation au droit commun qui est accordée à ces entreprises pendant une phase non contentieuse. La présentation de réclamation est sans effet sur le recouvrement.

Autre précision : la garantie n'est demandée que lorsque le montant des droits appelés est supérieur à 4 500 euros, c'est-à-dire relativement important.

Enfin, il faut souligner que l'administration ne peut pas faire perdre le bénéfice du sursis à une entreprise qui serait incapable de produire cette garantie. Le sursis ne peut pas être refusé au contribuable pour ce seul motif.

Pour toutes ces raisons, je suis défavorable à ces amendements : la procédure, déjà dérogatoire au droit commun, est plutôt favorable aux entreprises.

Mme Véronique Louwagie. Je ne partage pas votre vision des choses, monsieur le rapporteur. Si le sursis de paiement peut être considéré comme dérogatoire, la décision n'est pas définitive à ce stade : certaines entreprises qui s'engageront ensuite dans des procédures contentieuses pourront obtenir gain de cause. L'administration pourra être déboutée à l'issue d'une procédure contentieuse. Mais même si elle est gagnante en fin de parcours, l'entreprise aura pu être mise en difficulté par l'obligation de constituer ces garanties.

M. le rapporteur. Partant de bonnes intentions à l'égard des entreprises, vous pourriez aboutir à faire baisser le nombre des cas où l'administration fiscale leur accorde un sursis de paiement, ce qui serait regrettable. La garantie demandée aux entreprises est une sorte de contrepartie pour l'administration fiscale, l'assurance d'obtenir *in fine* le recouvrement de la somme due. Si nous supprimions cette contrepartie, l'administration fiscale pourrait être tentée d'accorder moins de sursis. Je maintiens mon avis défavorable.

La commission rejette les amendements.

Puis elle passe à l'amendement CS909 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement résulte de notre audition du directeur général des douanes et des droits indirects. Au cours de cet échange, nous nous sommes rendu compte qu'il n'y avait aucune raison de ne pas reprendre les articles 3 et 4 – qui visent à diminuer les intérêts de retard de 50 % quand il s'agit d'une déclaration spontanée de la part de l'entreprise, ou de 30 % quand il s'agit d'une rectification en cours de contrôle – dans le code des douanes.

Depuis 2016, le code des douanes prévoit l'application d'un intérêt de retard à tout impôt. En discutant avec le directeur des douanes, il nous a semblé que le bon sens commandait d'harmoniser les mesures prises par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). C'est d'autant plus important pour les entreprises que nombre d'impôts sont collectés par l'une ou l'autre de ces administrations. L'amendement CS909 vise donc à reprendre l'article 3 et l'article 4 dans le code des douanes.

La commission adopte l'amendement CS909.

Puis elle examine les amendements CS805 et CS808 de Mme Cendra Motin.

Mme Cendra Motin. Chacun de ces deux amendements demande la remise d'un rapport par le Gouvernement : le premier sur le nombre et le volume de redressements réellement effectués à la suite d'une perquisition diligentée par les administrations disposant de cette prérogative ; le deuxième sur le nombre et le volume des contrôles s'étant soldés par un redressement au titre d'une manœuvre frauduleuse, un abus de droit ou une mauvaise foi avérée.

Que ce soit dans leur libellé ou dans les actions auxquelles elles donnent lieu, ces procédures peuvent être extrêmement violentes sur le plan psychologique pour les gens qui les subissent. Or il se trouve qu'elles n'aboutissent pas nécessairement aux redressements pour lesquels elles sont diligentées. Ces amendements visaient à faire en sorte que nous fussions mieux informés sur les résultats de ces procédures. Me rangeant à une précédente

proposition du rapporteur, je vais cependant les retirer pour les raccrocher au titre III sur l'évaluation.

M. le rapporteur. En réalité, les données en question sont déjà publiques. Elles figurent dans le rapport d'activité de la DGFIP, en annexe du tome I de l'évaluation des voies et moyens de chaque projet de loi de finances et dans le document de politique transversale *Lutte contre l'évasion et la fraude fiscales*, où l'on trouve, par exemple, toutes les données les perquisitions fiscales : 210 en 2015, 204 en 2016 ; plus de la moitié des affaires concernaient l'exercice en France d'activités occultes sous couvert de sociétés étrangères, et le montant des droits et pénalités est également précisé. Vos amendements sont donc satisfaits, chère collègue.

Les amendements CS805 et CS808 sont retirés.

Article 5 : Droit à l'erreur en matière de contributions indirectes et droits douaniers

La commission examine l'amendement CS516 de Mme Sabine Rubin.

Mme Sabine Rubin. L'article 5 permet à un redevable d'un droit ou d'une taxe recouvré par l'administration des douanes de rectifier ses erreurs sans sanctions. Aujourd'hui, la quasi-totalité des contraventions se concluent par une transaction entre l'administration et le contrevenant. Cela représente environ 9 000 cas en 2016. Le montant des pénalités tient compte du contexte, de la complexité de la réglementation en cause et du comportement du redevable dans la commission d'une infraction. En cas de bonne foi, l'administration peut accorder un « passer-outre », c'est-à-dire une pénalité égale à zéro euro – cela arrive dans 20 % des cas. Le droit à l'erreur est donc déjà pratiqué dès lors que les administrations estiment que le contrevenant est de bonne foi. Autrement dit, cet article n'ouvre pas de nouvelles possibilités à l'administration, mais il rend plus difficilement applicables des sanctions qu'elles auront jugées légitimes. C'est la raison pour laquelle notre amendement CS516 propose de le supprimer.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à cet amendement. L'article 5 a précisément pour but de codifier le droit à l'erreur en matière douanière, déjà appliqué en pratique. Cette codification est aussi une mise en cohérence avec d'autres dispositions que nous prenons, notamment le droit supplétif instauré à l'article 2. Il en va de même pour l'article 6.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CS910 du rapporteur.

M. le rapporteur. C'est la suite logique de la reprise en matière douanière des dispositions qui sont l'objet des articles 3 et 4. L'amendement porte simplement sur le code général des impôts, puisque les recouvrements opérés par les douanes relèvent du code des douanes et du code général des impôts.

La commission adopte l'amendement CS910.

L'amendement CS686 de M. Laurent Saint-Martin est retiré.

La commission adopte l'article 5 modifié.

Article 6 : *Droit à l'erreur en matière de contributions indirectes et droits douaniers*

L'amendement CS687 de M. Laurent Saint-Martin est retiré.

La commission adopte l'article 6 sans modification.

Article 7 : *Habilitation pour expérimenter une « relation de confiance »*

La commission adopte successivement les amendements rédactionnels CS875, CS874 et CS873 du rapporteur.

L'amendement CS688 de M. Laurent Saint-Martin est retiré.

La commission adopte l'article 7 sans modification.

Après l'article 7

La commission se saisit des amendements identiques CS91 de Mme Véronique Louwagie, CS206 de M. Fabrice Brun, CS465 de M. Éric Pauget et CS525 de M. Mohamed Laqhila.

Mme Véronique Louwagie. Plutôt que d'avoir une action répressive et d'appliquer strictement la législation en vigueur, notre amendement CS91 vise à privilégier une méthode incitative de nature à susciter des déclarations spontanées, en contrepartie desquelles seraient proposées des modalités de règlement attractives. Nous proposons pour ce faire de nous appuyer sur l'expérience du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), créé au mois de juin 2013 et rattaché à la direction générale des finances publiques, qui permettait au contribuable ayant dissimulé à l'administration fiscale un compte à l'étranger de régulariser leur situation en acquittant l'ensemble des impositions éludées et non prescrites ainsi que les pénalités et amendes correspondantes. Cette cellule temporaire a été fermée à la fin de l'année 2017, après avoir connu un grand succès avec plus de 50 000 demandes déposées, qui portaient sur des avoirs d'un montant de 32 milliards d'euros et ont permis de recouvrer 7,8 milliards d'euros.

L'idée serait de prendre pour modèle cette cellule créée pour des personnes physiques en l'adaptant aux entreprises. Les entreprises qui ont eu des difficultés à appliquer certains textes complexes peuvent, lorsqu'elles s'en rendent compte, être tentées de ne pas régulariser leur situation, en raison des craintes qu'elles éprouvent alors. Incitons-les donc à le faire.

M. Fabrice Brun. Mon amendement CS206 est identique. Les chiffres de l'expérience du STDR parlent d'eux-mêmes et montrent l'intérêt d'une méthode incitant à la régularisation : 32 milliards d'euros d'avoirs régularisés et 7,8 milliards d'euros recouverts. L'idée est bien de prendre pour modèle cette cellule créée pour les personnes physiques et de l'adapter aux entreprises. Tout le monde y a intérêt : les contribuables, qui peuvent régulariser leur situation plus sereinement, et l'État, qui recouvre des recettes. Tel est l'objet de mon amendement CS206.

M. Éric Pauget. L'idée est de donner la possibilité au monde de l'entreprise de bénéficier d'une cellule de régularisation du même type que le STDR, notamment pour régulariser les déclarations. On constate que les petites entreprises – TPE, commerçants et artisans – appliquent mal les textes fiscaux. Lorsqu'elles s'en rendent compte, elles craignent

qu'une régularisation ne les expose à des sanctions fiscales trop lourdes. Le STDR a démontré son efficacité, l'expérience pourrait être renouvelée pour les entreprises. C'est ce que propose mon amendement CS465.

M. Mohamed Laqhila. Mon amendement CS525 est identique, et de bon sens.

M. le rapporteur. Le droit à l'erreur et le droit au contrôle, que nous avons adopté à l'article 2, vont dans votre sens, chers collègues, de même que les dispositions des articles 3 et 4 : les entreprises pourront se tourner plus facilement vers l'administration fiscale pour corriger des erreurs, soit leur faire part de celles qu'elles ont elles-mêmes relevées.

Sur le fond, je n'ai pas à me prononcer sur la création d'une cellule du type du STDR. Cela relève de la stratégie du Gouvernement en matière de lutte contre l'optimisation et la fraude fiscales.

Je me prononcerai seulement sur la forme : je ne suis pas sûr qu'il soit constitutionnel de demander au Gouvernement, par voie d'amendement, de créer par circulaire la cellule que vous souhaitez. Je vous invite à retirer vos amendements identiques, éventuellement pour le redéposer en vue de la séance si vous souhaitez une réponse du Gouvernement.

La commission rejette les amendements identiques.

Article 8 (Art. L. 8115-1 et L. 8115-4 du code du travail) : Avertissement par le système d'inspection du travail

La commission se saisit de l'amendement CS517 de Mme Sabine Rubin.

Mme Sabine Rubin. Si notre amendement CS517 propose de supprimer l'article 8, c'est qu'il ne nous plaît pas du tout : cet article vise à mettre en place un droit à l'erreur pour une entreprise qui aurait gravement enfreint le droit du travail. Actuellement, si une entreprise est reconnue coupable par l'inspection du travail d'un manquement aux dispositions qui encadrent le repos, le salaire minimum ou encore la durée du temps de travail, la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) peut lui infliger une amende d'un montant maximal de 2 000 euros par travailleur concerné – mais sans montant minimum. Cela signifie que l'administration peut d'ores et déjà infliger une sanction modérée ou ne pas en infliger si elle estime que l'employeur est de bonne foi.

En plus de réduire les droits et la protection des salariés avec les ordonnances réformant le code du travail, le Gouvernement autorise, par cet article, qu'on les bafoue impunément sur des sujets essentiels comme la durée maximale de travail, le temps de repos, le salaire minimal ou les règles d'hygiène, de restauration et d'hébergement. En autorisant les entreprises à contrevenir aux règles essentielles du droit du travail, l'article 8 constitue une énième attaque contre la protection des salariés.

M. le rapporteur. Les arguments que vous avancez me paraissent contradictoires. Vous prétendez que cet article affaiblirait les possibilités de sanction offertes à l'inspection du travail... tout en affirmant que cela ne change rien, puisqu'elle peut déjà prononcer une sanction limitée ou ne pas en prononcer si elle estime que l'employeur est de bonne foi.

Je combats ces deux arguments. Tout d'abord, un avertissement ne signifie pas l'impunité. L'avertissement est une sanction administrative réelle, qui permet de prendre en compte les cas les plus bénins, normalement visés par l'article L. 8115-4 du code du travail. Ensuite, c'est bien une nouveauté, inspirée de ce qui existe par exemple dans le champ de la sécurité sociale. Elle permet à l'administration de signaler une méconnaissance réelle, mais qui ne justifie pas pour autant, notamment compte tenu de l'attitude de l'entreprise concernée, une sanction financière.

Cet article, qui repose sur le principe « un carton jaune avant le carton rouge » désormais bien connu, me paraît donc équilibré et permet des sanctions plus adaptées à la réalité.

Mme Sabine Rubin. Dans ces conditions, nous déposerons peut-être un amendement pour inscrire l'existence du carton rouge dans la loi !

M. le rapporteur. Ce carton rouge existe déjà, chère collègue.

La commission rejette l'amendement.

Elle se saisit ensuite de l'amendement CS595 de M. Yves Daniel.

M. Yves Daniel. Il s'agit de restreindre le champ d'application de la notion de modulation aux entreprises de moins de 300 salariés. Les entreprises de plus de 300 salariés, toujours dotées de conseils juridiques et fiscaux, sont en mesure d'appliquer les règles et lois en vigueur.

M. le rapporteur. C'est avant tout pour une raison de principe que je suis défavorable à cet amendement. Le dispositif instauré par l'article 8 vise à permettre aux DIRECCTE de prononcer une sanction administrative et aux entreprises de corriger des anomalies mineures. Je ne vois pas pourquoi des entreprises à l'effectif plus important seraient exclues de son champ. Même de grandes entreprises peuvent être concernées par de telles anomalies mineures, et le dispositif me paraît tout à fait vertueux, puisqu'il permet de leur délivrer un avertissement et de les inciter à corriger la situation. Je ne suis pas favorable à la distinction que vous introduisez.

Il appartient à l'administration d'évaluer précisément chaque situation et le contexte dans lequel des erreurs ont pu être commises. Bien sûr, elle peut prendre en compte cette meilleure connaissance du droit qui peut caractériser une grande entreprise, mais ne lui retirons pas le droit d'en juger.

M. Yves Daniel. Compte tenu des explications fournies, je retire mon amendement.

L'amendement CS595 est retiré.

La commission examine l'amendement CS920 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement tire les conséquences de cette faculté de délivrer un avertissement dont nous dotons les DIRECCTE.

La commission adopte l'amendement CS920.

Elle en vient à l'amendement CS652 de M. Laurent Saint-Martin.

M. Laurent Pietraszewski. Il s'agit d'harmoniser les voies de recours prévues pour les deux niveaux de sanction prévus par l'article L. 8115-1 du code du travail : l'amende et l'avertissement, qui est aussi une sanction, sérieuse et réelle quoique non pécuniaire. Elle doit pouvoir donner lieu à recours.

M. le rapporteur. Je suis favorable à cet amendement, qui introduit une cohérence entre les textes en vigueur et les dispositions que nous venons d'adopter.

La commission adopte l'amendement CS652.

Puis elle adopte l'article 8 modifié.

Après l'article 8

La commission examine l'amendement CS570 de M. Mohamed Laqhila.

M. Mohamed Laqhila. La déclaration sociale nominative (DSN) permet de transmettre les informations salariales de manière dématérialisée. En revanche, au moment où l'employeur décide d'embaucher, il est contraint d'envoyer sa déclaration préalable à l'embauche par voie postale. Cet amendement vise donc à faciliter la vie des entrepreneurs en leur permettant de transmettre ce document via la DSN.

M. le rapporteur. Lors de la conception de la DSN en 2011, il n'était effectivement pas prévu d'y inclure la déclaration préalable d'embauche. Le Gouvernement m'a indiqué que subsistaient des obstacles techniques mais que le groupement d'intérêt public qui conduit les travaux aura pour objectif cette inclusion à horizon 2020.

Je vous invite donc à retirer cet amendement, éventuellement pour le redéposer en vue de la séance ; le Gouvernement pourrait alors vous préciser la nature des travaux menés. En tout cas, vous partagez le même objectif d'inclusion à relativement court terme.

L'amendement est retiré.

La commission se saisit de l'amendement CS568 de M. Mohamed Laqhila.

M. Mohamed Laqhila. La phase 3 de déploiement de la DSN a nécessité de lourds investissements pour les entreprises. La plupart des organismes complémentaires ont adapté leurs systèmes d'information mais certains d'entre eux, récalcitrants, n'appliquent pas la loi alors qu'ils sont tenus d'accepter les DSN ; du coup, les entreprises doivent continuer de leur envoyer des déclarations papier.

Mon amendement CS568 vise à contraindre les organismes concernés à se mettre en conformité avec la loi et à sanctionner toute infraction.

M. le rapporteur. Effectivement, certains organismes ne se sont pas encore mis en conformité avec la loi en matière de DSN. Le Gouvernement m'a indiqué qu'un bilan serait fait pour l'année 2017. Les conséquences en seront tirées. Des mesures réglementaires et même des sanctions pourront être prises.

Je propose, cher collègue, que nous nous en tenions là pour l'instant. Je vous invite à retirer votre amendement, mais vous pourrez le redéposer en vue de la séance, afin d'avoir un échange avec le Gouvernement.

M. Mohamed Laqhila. Je retire, à regret, cet amendement.

Mme Cendra Motin. Rappelons le temps qu'il a fallu à certains organismes pour passer des normes DADS-TDS et DADS-CRC à la norme DADS-U... Prévues par une loi de 1986, celle-ci n'a vu le jour que bien plus tard, au cours des années 2000 ! Un peu de contrainte pourrait nous aider à aller plus vite, à faire gagner de l'argent aux entreprises et à l'État.

L'amendement est retiré.

La commission se saisit de l'amendement CS674 de M. Paul Molac.

M. Hervé Pellois. Cet amendement poursuit un triple objectif : faciliter la prise en charge des maladies professionnelles pour les victimes ; délier de la procédure en réparation les employeurs qui n'ont pas exposé leurs salariés aux risques ; réduire les risques de contentieux juridique induits par l'emploi des seniors ou des personnes ayant précédemment travaillé dans des activités à risque.

Actuellement, dans la pratique, seul le dernier employeur de la personne est visé par une instruction ouverte pour maladie professionnelle, qu'il ait ou non exposé cette personne au risque prédéterminé. Cette pratique heurte de prime abord la réglementation comme la jurisprudence, selon laquelle la maladie professionnelle est imputable non pas au dernier employeur mais au dernier employeur chez lequel la victime a été exposée au risque.

Je propose donc de compléter l'article L. 461-1 du code de la sécurité sociale par un alinéa ainsi rédigé : « Lorsque la maladie est reconnue d'origine professionnelle, l'indemnisation complémentaire mentionnée dans les articles L. 452-1 à L. 452-3 est récupérée par la caisse auprès du dernier employeur chez lequel la victime a été exposée au risque professionnel, avant sa constatation médicale, sauf à cet employeur à rapporter la preuve contraire. Les modalités de récupération des sommes redevables et d'obligation d'information de l'employeur concerné qui incombent à la caisse sont déterminées par décret. »

M. le rapporteur. Les constats que vous faites sont avérés. Si le lien entre l'amendement et l'objet du texte que nous examinons n'est pas assez fort pour que j'émette un avis favorable, la question n'en est pas moins importante. Le Gouvernement mène d'ailleurs une concertation avec les partenaires sociaux en vue d'aboutir à un texte. C'est en tout cas une affaire à suivre, peut-être dans le cadre de la commission des affaires sociales.

Je vous propose, cher collègue, de retirer votre amendement au profit d'une vigilance accrue sur les travaux conduits par le Gouvernement sur ce sujet important.

L'amendement est retiré.

Article 9 (art. L. 312-2, L. 312-2-1 (nouveau), L. 552-8, L. 562-8 et L. 572-8 du code des relations entre le public et l'administration) : Publication et opposabilité des circulaires et instructions

La commission examine les amendements identiques CS8 de M. Julien Aubert et CS272 de M. Éric Pauget.

M. Frédéric Reiss. L'article L. 312-2 du code des relations entre le public et l'administration prévoit que les instructions, les circulaires ainsi que les notes et réponses ministérielles qui comportent une interprétation du droit positif ou une description des procédures administratives doivent faire l'objet d'une publication. Étant donné que cette obligation n'est pas ou peu respectée, l'article 9 prévoit que ces documents sont réputés abrogés s'ils ne sont pas publiés, ce qui est malheureusement souvent le cas.

L'amendement CS8 vise à préciser un délai, en rendant automatique l'abrogation des textes concernés s'ils n'ont pas été publiés dans un délai d'un mois.

M. Éric Pauget. L'amendement CS272 a le même objet.

M. le rapporteur. L'article 9 vise à abroger les instructions et circulaires qui ne sont pas publiées. Elles ne seront pas applicables, et l'administration ne pourra s'en prévaloir. Ce n'est pas la question des délais qui importe. En fait, nous posons un principe beaucoup plus fort : si l'instruction ou la circulaire n'est pas publiée, elle est réputée abrogée et n'entre donc pas en application. Je ne vois pas l'intérêt de fixer un délai. D'une certaine manière, le principe édicté est plus fort que cela. Je suis défavorable aux amendements qui visent à fixer un délai : en fait, ils constituent presque un affaiblissement du principe que nous posons.

M. Éric Pauget. À partir de quand la circulaire est-elle abrogée ?

M. le rapporteur. C'est encore plus simple que cela : tant qu'elle n'est pas publiée, elle n'est pas applicable. Si un ministre souhaite qu'une instruction ministérielle soit appliquée, à lui de faire en sorte qu'elle soit publiée dans les conditions prévues à l'article 9 ; alors seulement, elle sera opposable aux usagers. Tant qu'elle n'est pas publiée, elle ne l'est pas. Pour moi, il n'est pas nécessaire d'introduire un délai.

D'une certaine manière, l'article règle la question du stock d'instructions et de circulaires qui ne sont pas publiées : d'un coup, d'un seul, nous les rendons caduques si elles ne sont pas publiées. Une fois cette loi promulguée, les ministères qui voudront appliquer certaines circulaires ou instructions devront forcément les publier.

La commission rejette les amendements identiques CS8 et CS272.

Puis elle examine l'amendement CS292 de M. Gaël Le Bohec.

M. Gaël Le Bohec. Cet amendement est dans la même logique que les deux précédents, mais, pour ma part, j'ai bien envie que les circulaires prises à la suite de l'adoption de cette loi et d'autres soient publiées. Albert Schweitzer, à qui fut décerné le prix Nobel en 1952, disait que l'exemplarité n'était pas une façon d'influencer, mais c'est bien la seule ! À l'administration, à son plus haut niveau, d'être exemplaire, de s'engager dans l'application des lois, et d'engager le citoyen à les appliquer. Quel sens peut avoir une loi qui n'est pas suivie de ses textes d'application ?

M. le rapporteur. Cet amendement ne diffère des amendements identiques CS8 et CS272 que par le délai qu'il instaure. J'y suis donc pareillement défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CS676 et CS679 du rapporteur.

Elle examine ensuite les amendements identiques CS151 de M. Fabrice Brun et CS777 de Mme Jeanine Dubié.

M. Fabrice Brun. La modification proposée par l'amendement CS151 a pour objet de rendre applicable le principe de l'opposabilité des circulaires à tous les domaines du droit. À quel titre, dans certains domaines du droit, l'administration aurait-elle la possibilité de ne pas s'engager? Elle aurait donc le droit de se tromper, et ce serait à l'administré d'en supporter les éventuelles conséquences... Une telle insécurité juridique n'est pas supportable. C'est pourquoi nous proposons de supprimer l'alinéa 7 de l'article 9, qui crée tellement d'exceptions qu'il vide de son sens le texte que nous examinons.

Mme Jeanine Dubié. Je propose également par mon amendement CS777 de supprimer l'alinéa 7 afin de consacrer un droit des administrés à l'opposabilité des documents administratifs émanant des administrations centrales et publiés sur un site internet dédié.

M. le rapporteur. Je suis défavorable à ces amendements, qui témoignent sans doute d'une incompréhension. L'alinéa 7 dispose que les dispositions du présent article, relatives à la publication des instructions et des circulaires, « *ne peuvent pas faire obstacle à l'application des dispositions législatives ou réglementaires visant à préserver la santé publique, la sécurité des personnes et des biens ou l'environnement* ». Cela ne veut pas dire que les instructions et circulaires ne sont pas opposables en ces domaines : le principe de l'opposabilité s'applique bien à tous les domaines du droit. L'alinéa vise simplement à faire primer les dispositions visant à préserver la santé publique, la sécurité des personnes et des biens ou l'environnement, sur les normes existantes. Il s'agit simplement d'une exception de précaution pour préserver des intérêts fondamentaux et indiscutables, il ne s'agit pas d'affaiblir le principe d'opposabilité des documents.

La commission rejette les amendements identiques.

Puis elle adopte successivement les amendements rédactionnels CS749, CS684 et CS725 du rapporteur.

Elle adopte l'article 9 modifié.

Article 10 (art. L. 141-1 (nouveau), L. 552-3, L. 562-3 et L. 572-1 du code des relations entre le public et l'administration) : Généralisation de la pratique des prises de position formelles par l'administration

La commission se saisit de l'amendement CS572 de M. Mohamed Laqhila.

M. Mohamed Laqhila. L'usage individuel du rescrit est une très bonne manière de faciliter les relations entre l'administration et les usagers, mais, très souvent, ces derniers font appel à des structures collectives, associations ou syndicats, qui connaissent bien les situations des administrés et la complexité de certaines réponses. Elles interviennent régulièrement auprès des services de l'État, et leur donner la possibilité d'utiliser le rescrit permettrait d'apporter des réponses à un nombre plus grand d'usagers. C'est la raison pour laquelle mon amendement CS572 propose d'étendre l'usage du rescrit aux organisations ou groupements professionnels ou associatifs.

M. le rapporteur. Je ne suis pas favorable à cet amendement. Tout d'abord, je ne vois pas comment élargir le champ de l'article 10. Toute personne peut effectivement faire la demande d'un rescrit. Ensuite, par nature, le rescrit doit s'appliquer à une situation donnée. Il

doit être circonstancié, c'est le principe même du rescrit. Le principe d'un « rescrit généralisé » reviendrait à en faire une circulaire, ou une ligne directrice ; ce n'est plus le même dispositif. Et qu'en serait-il de l'égalité ? Les membres d'une association ou d'un corps professionnel pourraient bénéficier du rescrit, tandis que ceux qui n'en sont pas membres n'en bénéficieraient pas.

La commission rejette l'amendement.

Elle se saisit ensuite de l'amendement CS571 de M. Mohamed Laqhila.

M. Mohamed Laqhila. Le rôle des autorités administratives indépendantes est d'assurer la régulation, c'est-à-dire le fonctionnement harmonieux d'un secteur précis dans lequel le Gouvernement ne veut pas intervenir directement.

Cette mission implique la prise d'actes organisant le secteur, soumettant les entreprises à des règles et les sanctionnant le cas échéant, mais aussi prenant en compte les demandes et les besoins des acteurs de ce secteur. C'est là une des particularités de ces autorités administratives indépendantes (AAI), qui, plus que l'administration « classique », doivent établir des relations de confiance avec les acteurs des domaines qu'elles ont la charge de réguler.

C'est pourquoi il semble opportun que les acteurs soumis à ces régulateurs puissent les interroger efficacement via le dispositif du rescrit. Tel est le sens de l'amendement CS571.

M. le rapporteur. La possibilité que vous proposez d'ouvrir, cher collègue, a été écartée du projet de loi, car l'expérience montre que le rescrit de l'Autorité des marchés financiers (AMF) est très peu utilisé par les professionnels du secteur, peut-être parce qu'ils disposent déjà de conseils et de services juridiques compétents. Par ailleurs, rien n'interdit aux autorités administratives indépendantes de proposer des consultations ou des avis aux professionnels du secteur qu'elles sont chargées de réguler. Je ne vois donc pas l'intérêt d'ouvrir cette nouvelle possibilité dans la loi.

La commission rejette l'amendement.

La commission examine l'amendement CS921 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit d'une question très importante. Cet amendement a trait, en effet, au délai dans lequel l'administration sera tenue de répondre aux demandes de rescrit. Le bon sens voudrait *a priori* que ce délai – trois mois, six mois... – soit le même pour toutes les administrations. Or celles-ci sont confrontées à des questions de nature différente. Il me semble donc pertinent que chacune d'entre elles propose, en connaissance de cause, un délai adapté, qui sera fixé par décret, et assure auprès des administrés la publicité de ses rescrits. Néanmoins, l'amendement CS921 prévoit un délai plafond – six mois – que ces différents délais ne pourront excéder.

La commission adopte l'amendement CS921.

Puis elle examine les amendements identiques CS221 de Mme Véronique Louwagie, CS237 de M. Fabrice Brun et CS553 de M. Jean-Luc Lagleize.

Mme Véronique Louwagie. L'amendement CS221 propose que l'administration réponde dans un délai maximal de trois mois, soit celui prévu pour un rescrit fiscal, aux demandes de prise de position formelle qui lui sont adressées.

M. Fabrice Brun. Nous avons eu l'occasion de le dire à l'article 1^{er}, le texte n'accorde pas une place suffisante à la réduction des délais imposés à l'administration. C'est pourquoi mon amendement CS237 vise à fixer à l'administration un délai maximal de trois mois pour répondre à une demande de prise de position formelle sur l'application des règles de droit prévue à l'article 10, ce délai correspondant à celui prévu pour le rescrit fiscal.

M. Mohamed Laqhila. Ce délai maximal de trois mois, actuellement applicable au rescrit fiscal, me paraît suffisant. D'où l'amendement CS553.

M. le rapporteur. Comme je l'ai indiqué, imposer un délai uniforme de trois mois à toutes les administrations ne me paraît pas réaliste ; je préfère que chaque administration s'engage à fixer ce délai. J'ajoute qu'il faut inciter les administrations à assurer la publicité de leurs rescrits car, actuellement, les administrés ne connaissent pas leur existence. Bruno Parent nous indiquait ainsi que l'administration fiscale n'était pas, selon lui, suffisamment sollicitée, bien qu'il s'agisse d'un véritable outil de sécurisation juridique. Il me semble que sa popularisation et sa généralisation feront véritablement avancer les choses. Avis défavorable.

La commission rejette ces amendements.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CS21 de M. Arnaud Viala.

Mme Véronique Louwagie. Lorsqu'un administré adresse une question précise sur sa situation à une administration, il ne reçoit fréquemment, en guise de réponse, que des éléments très généraux, souvent des circulaires, qui ne lui apportent aucune précision et laissent ses questions sans réponse. Il vous est donc proposé par l'amendement CS21 de préciser que la réponse de l'administration doit être personnalisée et circonstanciée.

M. le rapporteur. Avis défavorable. La réponse à une demande de rescrit est par nature circonstanciée. Au demeurant, il ne me paraît pas adapté d'inscrire dans la loi que cette réponse doit être « circonstanciée et personnalisée ». Ce serait un peu comme préciser que le Parlement doit voter sérieusement la loi...

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CS22 de M. Arnaud Viala.

Mme Véronique Louwagie. L'amendement CS22 propose de substituer à la notion de « délai raisonnable » un délai équivalent au maximum à celui dont dispose l'administré pour déclarer, compléter, répondre ou fournir des pièces justificatives. Cet amendement est donc analogue à celui que notre collègue Laqhila a défendu à ce sujet et que j'avais soutenu. La notion de « délai raisonnable » permet une appréciation subjective : je ne suis pas certaine que ce caractère raisonnable soit interprété de la même manière quelles que soient les circonstances.

M. le rapporteur. J'émettrai deux réserves. Tout d'abord, l'amendement n'a pas de lien direct avec l'article 10, puisqu'il porte sur toutes les procédures qui établissent un rapport direct entre l'administré et l'administration, et non la seule demande de prise de position

formelle. Ensuite, la notion de réciprocité peut paraître relever du bon sens, mais la nature des charges qui incombent respectivement à l'administration et à l'administré n'est pas la même. Cette notion me semble donc dénuée de fondement juridique.

*La commission **rejette** l'amendement.*

Elle est ensuite saisie de l'amendement CS541 de Mme Alice Thourot.

Mme Alice Thourot. L'article 10 dispose que « l'administration répond, dans un délai fixé par décret en Conseil d'État », à toute demande de rescrit. Par cet amendement, nous proposons que si elle garde le silence pendant ce même délai, ce silence vaut décision d'acceptation. Il est en effet indispensable d'encadrer le délai dans lequel l'administration doit apporter une réponse à la demande formulée par toute personne physique ou morale sur sa situation personnelle car, en l'état actuel des choses, ses délais de réponse sont parfois incompatibles avec les exigences de la vie économique.

M. le rapporteur. De même que nous avons fait le choix, à l'article 2, d'instaurer un droit à l'erreur le plus général possible, il me paraît important que le principe du rescrit soit généralisé au maximum, comme cela est prévu à l'article 10. Or, à cet égard, il serait imprudent d'adopter cet amendement car il nous ferait manquer cet objectif. Avis défavorable.

*La commission **adopte** l'amendement CS541.*

Puis elle examine les amendements identiques CS152 de M. Fabrice Brun et CS779 de Mme Jeanine Dubié.

M. Fabrice Brun. Je vous ferai grâce des arguments que j'ai déjà développés aux articles 2 et 9. Ce sont les mêmes qui me conduisent, par cet amendement CS152, à proposer la suppression de l'alinéa 10 de l'article 10.

Mme Jeanine Dubié. Mon amendement CS779 vise à rendre opposable toute prise de position formelle de l'administration, y compris celles qui concernent des règles destinées à assurer la sécurité des personnes et des biens ainsi que la préservation de la santé et de l'environnement.

M. le rapporteur. Comme à l'article 9, l'opposabilité des prises de position formelles s'appliquera à tous les domaines de l'administration, mais les dispositions qui concernent les domaines fondamentaux – l'environnement, la santé publique et la sécurité – primeront toujours sur un rescrit. Avis défavorable.

*La commission **rejette** ces amendements.*

*Elle **adopte** ensuite l'amendement rédactionnel CS763 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 10 **modifié**.*

Article 11 : Expérimentation de l'approbation implicite des prises de position formelles

La commission examine l'amendement CS518 de M. Ugo Bernalicis.

Mme Sabine Rubin. L'article 11 dispose que, pour certaines prises de position formelles prévues à l'article 10, le dispositif suivant sera expérimenté pendant trois ans. L'administré pourra joindre à sa demande de rescrit un projet de réponse ; l'absence de réponse de l'administration sous trois mois vaudra accord. Or cet article nous semble soulever des problèmes particulièrement graves.

Pour commencer, il remet en cause des principes énoncés pour le droit au contrôle et la généralisation de la pratique du rescrit bancaire. D'une part, l'administration est tenue de répondre si le demandeur est de bonne foi et, d'autre part, s'agissant du droit au contrôle, « *les services ne sont pas tenus de donner suite aux demandes qui compromettraient leur fonctionnement ou les mettraient dans l'impossibilité matérielle de mener à bien leur programme de contrôle.* » Or toutes ces nouvelles missions confiées à l'administration se heurtent au problème central du manque de moyens. Ce problème est, du reste, soulevé par le Conseil d'État, qui estime, dans son avis, « *que ce dispositif, dont le champ d'application est extrêmement vaste, pourrait porter atteinte au bon fonctionnement de l'administration dès lors qu'il prévoit que celle-ci est tenue de faire droit à cette demande dans un délai raisonnable sans tenir suffisamment compte de ses moyens et de ses effectifs.* » Il relève également « *que les moyens des services de l'État ont souvent été fortement réduits et ne lui permettent pas toujours d'assumer ses missions premières, au risque d'exposer la responsabilité de l'État et la responsabilité pénale de ses agents.* » Il y a donc un risque réel que le manque de moyens entraîne de fait des validations de projets inacceptables.

M. le rapporteur. L'article 11, dont vous ne remettez pas en cause la finalité, est très intéressant en ce qu'il permet d'aller plus loin que l'article 10, puisque l'auteur de la demande de rescrit pourra soumettre un projet de réponse à l'administration. Cette disposition est donc précisément de nature à alléger la charge cette dernière. Vous soulevez cependant la question des moyens de l'administration. Je rappelle à cet égard qu'il s'agit d'une expérimentation et qu'il faudra définir les champs dans lesquels cette possibilité sera offerte. Je crois donc que la sagesse de cette disposition est précisément de nature à répondre à votre interrogation. C'est la raison pour laquelle je suis défavorable à votre amendement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CS764 du rapporteur.

Elle est ensuite saisie des amendements identiques CS238 de M. Fabrice Brun et CS555 de M. Jean-Luc Lagleize.

M. Fabrice Brun. L'amendement CS238 vise à préciser que l'évaluation de l'expérimentation comportera un volet consacré à l'impact du dispositif sur les délais administratifs. J'insiste en effet sur la nécessité d'accorder plus de place dans ce texte à la réduction des délais. Plus que jamais, le temps, c'est de l'argent !

M. Mohamed Laqhila. L'amendement CS555 est défendu.

M. le rapporteur. Ces amendements ont une finalité louable, qui est du reste partagée, mais leur nécessité ne me paraît pas évidente : une évaluation de l'expérimentation est prévue et, dans le cadre du conseil de la réforme, nous veillerons à ce qu'elle ait un

contenu qualitatif, notamment s'agissant de l'impact du dispositif sur les délais administratifs. Je suis donc défavorable à ces amendements, même si j'en partage l'objectif.

La commission rejette ces amendements.

Elle examine ensuite l'amendement CS597 de M. Yves Daniel.

M. Yves Daniel. Il s'agit d'un amendement de cohérence et de logique puisqu'il vise à associer le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques aux missions d'évaluation de la future loi.

M. le rapporteur. Rien n'empêchera le comité d'évaluation et de contrôle de se saisir de l'évaluation de l'application de la loi. Je ne crois donc pas nécessaire de l'inscrire dans la loi. Pour cette raison de pure forme, je suis défavorable à votre amendement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 11 modifié.

Article 12 (art. L. 114-11 (nouveau), L. 552-3, L. 562-3 et L. 572-1 du code des relations entre le public et l'administration) : Certificat d'information sur les normes applicables

La commission adopte l'amendement rédactionnel CS771 du rapporteur.

Elle examine ensuite l'amendement CS23 de M. Arnaud Viala.

Mme Véronique Louwagie. Il s'agit de définir les modalités de rédaction du certificat d'information. En effet, et on s'aperçoit que, dans les procédures pour lesquelles celui-ci existe déjà, l'administration opte pour une lecture maximaliste, en surinterprétant éventuellement la demande qui lui est adressée, et demande à l'administré de fournir des éléments qui ne lui seraient pas demandés s'il ne s'engageait pas dans une procédure déclarative antérieure au lancement de son activité. Ainsi, lorsque, dans le cadre d'une procédure environnementale, il est demandé à la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) un certificat de projet, celle-ci définit le cadre le plus contraignant pour disposer de toutes les marges de manœuvre lors de l'instruction. Nous vous proposons donc, par l'amendement CS23, de préciser que le certificat doit être rédigé par l'administration de manière suffisamment circonstanciée et adaptée au cas qui lui est soumis.

M. le rapporteur. Je comprends et je partage, sur le fond, votre préoccupation ; le retour d'expérience concernant les certificats de projet est, à cet égard, intéressant. Mais le Gouvernement fait montre de sagesse en renvoyant au décret la définition des modalités de délivrance du certificat d'information et des secteurs dans lesquels ce certificat pourra être demandé. Je crois donc que nous devons plutôt être vigilants lors de la mise en œuvre du dispositif. Votre amendement relevant davantage du domaine réglementaire que du domaine législatif, j'y suis défavorable pour une raison de forme, mais je suis très favorable à ce que nous suivions de près la mise en œuvre de ces certificats d'information.

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CS811 du rapporteur.

M. le rapporteur. Rédactionnel.

M. le ministre. Favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements identiques CS389 de M. Julien Aubert, CS613 de M. Philippe Gosselin et CS780 de Mme Jeanine Dubié, ainsi que les amendements CS781 de Mme Jeanine Dubié et CS768 de M. Stéphane Mazars.

M. Fabrice Brun. L'amendement CS389 est défendu.

M. Philippe Gosselin. L'amendement CS613 vise à renforcer la sécurité juridique du certificat d'information en précisant qu'il cristallise les règles qui lui sont applicables pendant un an. Chacun pourra ainsi s'y retrouver facilement.

Mme Jeanine Dubié. Si vous m'y autorisez, madame la présidente, je défendrai en même temps l'amendement CS780 et le CS781. Il s'agit, pour le premier, de préciser que le certificat d'information cristallise, à l'instar du certificat d'urbanisme, les règles applicables à la situation pendant un délai de douze mois. Le second a le même objet, à ceci près que nous proposons de limiter ce délai à six mois.

M. Jean Terlier. L'amendement CS768 a presque le même objet que les précédents, puisque je propose, quant à moi, de fixer à dix-huit mois la durée du délai durant lequel le certificat cristallise le droit.

M. le rapporteur. Ces amendements soulèvent une excellente question. Je dois dire que j'étais moi-même assez favorable à ce que le certificat d'information cristallise le droit pendant un certain délai. Mais les avis sont contradictoires sur ce point. L'ancien préfet M. Duport, par exemple, que nous avons auditionné, y est plutôt hostile, pour des raisons qui tiennent au respect du principe d'égalité devant la loi ; il jugerait préférable de retarder l'application d'un certain nombre de décrets. Néanmoins, c'est un sujet dont nous aurions tort de nous désintéresser. C'est la raison pour laquelle je présenterai plus loin un amendement proposant qu'une expérimentation soit menée en la matière. Je demanderai donc aux auteurs des amendements de les retirer au profit de celui que j'ai déposé.

M. le ministre. Même avis que le rapporteur.

M. Philippe Gosselin. Je ne crois pas que ce dispositif romprait le principe d'égalité dans la mesure où les pétitionnaires seront dans des situations juridiques différentes. Cependant, je saisis la perche que nous tend le rapporteur et je retire l'amendement CS613.

L'amendement CS613 est retiré.

M. Fabrice Brun. Je maintiens le CS389.

Mme Jeanine Dubié. Je retire les amendements CS780 et CS781, compte tenu des explications du rapporteur.

M. Jean Terlier. Je retire également l'amendement CS768.

Les amendements CS780, CS781 CS768 sont retirés.

La commission rejette l'amendement CS389.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements identiques CS222 de Mme Véronique Louwagie, CS239 de M. Fabrice Brun, CS600 de M. Philippe Gosselin, ainsi que l'amendement CS557 de M. Jean-Luc Lagleize.

Mme Véronique Louwagie. L'amendement CS222 a trait, comme beaucoup d'autres, à une question de délais. Ceux-ci font en effet l'objet d'une véritable préoccupation. Or, le texte intervient peu dans ce domaine, et on peut le regretter. En l'espèce, il vous est proposé de prévoir un délai maximal de deux mois après la réception de la demande de l'utilisateur pour la délivrance du certificat d'information.

M. Fabrice Brun. Les délais, toujours les délais... L'amendement CS239 vise à fixer un délai maximal pour la délivrance du certificat d'information, délai qui ne pourra excéder deux mois si M. le rapporteur et M. le ministre veulent bien accorder quelque crédit à nos propositions.

M. Philippe Gosselin. La question des délais est en effet un élément très important de la simplification administrative. Nous ne savons pas calculer la durée des calendes grecques, mais nous proposons par l'amendement CS600 de fixer celle des calendes françaises à deux mois, soit un délai communément admis et largement usité.

M. le rapporteur. La question des délais est évidemment essentielle. Je défendrai, en séance publique, un amendement qui ressemble à celui que nous avons adopté concernant le rescrit. Dès lors que les certificats d'information seront délivrés dans des secteurs d'activité différents, je ne suis pas favorable à la fixation d'un délai uniforme qui s'appliquerait à l'ensemble d'entre eux. Je vous proposerai donc de fixer un plafond de six mois, afin d'éviter toute dérive, et de renvoyer au décret la fixation d'un délai adapté à chacun des domaines dans lesquels ils seront délivrés.

M. Nicolas Turquois. Nous sommes, quant à nous, beaucoup plus généreux, puisque, par l'amendement CS557, nous proposons de fixer ce délai à trois mois.

M. le rapporteur. Fixer un plafond ne signifie pas que ce délai maximal sera systématiquement retenu dans les décrets. Je propose en tout cas que nous veillions à ce qu'il n'en soit pas ainsi au moment de leur rédaction.

M. le ministre. La question des délais est évidemment importante – je n'y reviendrai pas. Je suis sensible au compromis proposé par le rapporteur. Je précise toutefois que cette question relève du domaine réglementaire ; si le Parlement fixait les délais de l'administration, nous ferions une mauvaise loi qui encourrait la censure du Conseil constitutionnel. Je vous propose donc de m'engager, lors de l'examen du texte en séance publique, sur la durée des délais qui seront fixés par décret. Nous respecterions ainsi la distinction entre les domaines de la loi et du règlement.

M. le rapporteur. C'est une bonne proposition. Dans ce cas, je déposerai un amendement fixant un plafond de six mois et je vous inviterai, monsieur le ministre, à nous indiquer les délais que vous envisagez de fixer par décret pour chaque administration.

M. Philippe Gosselin. Je remercie M. le ministre pour cette avancée. Toutefois, monsieur le rapporteur, un plafond de six mois me paraît assez élevé. Certes, qui peut le plus, peut le moins, mais, souvent, en matière réglementaire, qui peut le plus, peut le plus... Un délai de quatre mois – celui au terme duquel le silence de l'administration vaut rejet, même si les règles ont évolué récemment – me semblerait préférable. Tope là !

M. le rapporteur. Sans jouer au marchand de tapis, monsieur Gosselin, je ferai un pas vers vous, en vous proposant de fixer le plafond à cinq mois (*Sourires*) et de m'en remettre, pour le ou les mois suivants, aux engagements que prendra le ministre en séance publique.

La commission rejette les amendements identiques, de même que l'amendement CS557.

Puis elle adopte l'article 12 modifié.

Après l'article 12

La commission examine l'amendement CS922 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, de proposer, à titre expérimental, que le certificat d'information cristallise le droit.

M. le ministre. Je n'ai pas pu assister à l'ensemble de la discussion, mais j'ai entendu les explications de M. le rapporteur et je suis d'accord sur ce qu'il a dit. Si un problème se posait, j'y reviendrai en séance. J'émet donc pour l'heure un avis de sagesse positif...

La commission adopte l'amendement CS922.

Article 13 (art. L. 423-2 (nouveau) du code des relations entre le public et l'administration) : Création de comités afin de favoriser le recours aux transactions

La commission examine, en discussion commune, les amendements CS661 de M. Laurent Saint-Martin et CS911 du rapporteur.

Mme Stéphanie Kerbarh. L'amendement CS661 a pour objet, d'une part, d'élargir les cas dans lesquels le comité créé par l'article 13 peut intervenir, afin de couvrir toutes les hypothèses de transaction sans distinguer selon que l'administration serait créancière ou débitrice, et, d'autre part, de préciser que le comité peut intervenir quel que soit le seuil fixé par décret et non pas, comme le prévoit l'article, uniquement si la transaction litigieuse est supérieure à ce seuil.

M. le rapporteur. Je suis extrêmement favorable à cet amendement, au profit duquel je retirerai mon amendement CS911, qui est similaire. La transaction est la suite logique de la médiation, que nous aborderons ultérieurement. Pour tout ce qui relève des zones grises, c'est-à-dire les cas dans lesquels l'administration ignore quelle pourrait être la décision du juge, il peut être intéressant pour elle de recourir à la transaction. Or, la rédaction actuelle limite cette possibilité, ce qui est dommage. La suppression du risque d'une sanction pécuniaire de l'administration me semble donc vertueuse à cet égard.

Par ailleurs, il me semble également intéressant que, pour les petits montants, qui n'excèdent pas le seuil fixé par décret, l'agent administratif puisse saisir le conseil pour recueillir un avis collégial et, d'une certaine manière, engager sa responsabilité. Il s'agit, au fond, de privilégier le bon sens en encourageant les agents à prendre des initiatives, dès lors qu'elles sont en faveur de l'administration et de l'administré.

M. le ministre. Avis favorable à l'amendement CS661.

L'amendement CS911 est retiré.

La commission adopte l'amendement CS661.

L'amendement CS912 du rapporteur est retiré.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission rejette l'amendement CS24 de M. Arnaud Viala.

L'amendement CS689 de M. Laurent Saint-Martin est retiré.

La commission adopte l'article 13 modifié.

Article 14 : *Rescrit douanier*

La commission adopte successivement les amendements rédactionnels CS877, CS878, CS879, CS880 et CS876 du rapporteur.

L'amendement CS690 de M. Laurent Saint-Martin est retiré.

La commission adopte l'article 14 modifié.

Mme la présidente Sophie Errante. Nous avons examiné 310 amendements : nous sommes allés vite. Cinquante amendements ont été adoptés.

Nous reprendrons nos travaux cet après-midi à dix-sept heures.

La séance est levée à zéro heure vingt.

Membres présents ou excusés

Commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance

Réunion du lundi 15 janvier 2018 à 21 h 30

Présents. – Mme Sophie Beaudouin-Hubiere, M. Éric Bothorel, M. Fabrice Brun, Mme Anne-Laure Cattelot, M. Jean-Charles Colas-Roy, M. Yves Daniel, M. Dominique Da Silva, Mme Jeanine Dubié, Mme Sophie Errante, M. Stanislas Guerini, Mme Véronique Hammerer, Mme Stéphanie Kerbarh, M. Mohamed Laqhila, M. Gaël Le Bohec, Mme Nicole Le Peih, Mme Monique Limon, Mme Véronique Louwagie, Mme Sereine Mauborgne, M. Stéphane Mazars, Mme Monica Michel, M. Jean-Baptiste Moreau, Mme Cendra Motin, M. Éric Pauget, M. Hervé Pellois, M. Laurent Pietraszewski, M. Benoit Potterie, M. Frédéric Reiss, M. Cédric Roussel, Mme Sabine Rubin, M. Laurent Saint-Martin, M. Adrien Taquet, M. Jean Terlier, Mme Alice Thourot, Mme Huguette Tiegna, M. Nicolas Turquois, M. Jean-Luc Warsmann