

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

Mardi

12 juin 2018

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 18

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

– Examen, en nouvelle lecture, du projet de loi, modifié par le Sénat, renforçant l'efficacité de l'administration pour une relation de confiance avec le public (n° 806) (*M. Stanislas Guerini, rapporteur*). 3

**Présidence de
Mme Sophie Errante,
Présidente**



La Commission spéciale procède, en nouvelle lecture, sur le rapport de M. Stanislas Guerini, rapporteur, à l'examen des articles du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance (n° 806).

Mme la présidente Sophie Errante. Mes chers collègues, nous reprenons aujourd'hui nos travaux après l'échec de la commission mixte paritaire (CMP).

Je remercie M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, de sa présence à nos côtés, comme cela a été le cas depuis le début de nos travaux.

Notre assemblée avait, le 30 janvier, adopté le projet de loi enrichi de nombreux amendements provenant des divers bancs de l'hémicycle, et dans des conditions de large consensus sur beaucoup de dispositions. Nous avons l'espoir d'une CMP conclusive.

Or le Sénat, s'il a voté conformes dix articles du projet, n'en a guère ratifié la philosophie d'ensemble. Il a adopté, parfois contre l'avis de ses rapporteurs, de nombreux amendements et articles additionnels. Il a supprimé de nombreux articles importants, comme ceux composant le titre III relatif au dispositif d'évaluation, qui avait été inséré par notre assemblée. De façon très significative, il a changé le titre du projet, qui ne porte plus que sur les relations de l'administration et du public, manière de récuser la philosophie même d'un projet dont l'ambition est de changer l'État et de susciter de nouveaux comportements sociaux.

C'est ainsi que pas moins de quatre-vingt-neuf articles restaient en discussion avant la réunion de la commission mixte paritaire, le 5 avril dernier.

Au cours de cette réunion, les sénateurs ont tenté de parvenir à un accord, dans une tentative un peu désespérée de mettre en avant des concessions sur de nombreux articles. Après un peu plus d'une heure de discussion, nous avons, avec le rapporteur, estimé que sur la base de positions de départ si éloignées sur tant de sujets, nous ne serions pas en mesure de trouver un compromis susceptible de rallier une majorité à l'Assemblée nationale.

Nous nous retrouvons donc en nouvelle lecture avec 89 articles en discussion. Vous verrez que, fidèle à sa position d'ouverture, le rapporteur se propose de conserver 29 articles dans le texte du Sénat, sous réserve de trois amendements purement rédactionnels.

Comme je l'ai fait connaître aux secrétariats des groupes en fin de semaine dernière, je vous propose de procéder, en guise de discussion générale, à un tour de table permettant à chacun des représentants de groupes d'indiquer dans quel état d'esprit il aborde cette nouvelle lecture. Selon l'usage habituel, chaque orateur de groupe disposera de quatre minutes, soit une demi-heure environ pour ce premier temps de discussion.

Après les remarques éventuelles du rapporteur et, s'il le souhaite, du Gouvernement, nous aborderons l'examen des articles. À ce stade, en effet, mieux vaut réserver les interventions individuelles sur les amendements.

À ce sujet, permettez-moi quelques indications factuelles. Au total, 156 amendements ont été déposés. Parmi eux, treize ont été retirés et quatre ont été déclarés irrecevables en application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, dite de « l'entonnoir », selon laquelle les amendements apportant des adjonctions ou modifications dépourvues de relation directe avec les dispositions restant en discussion sont irrecevables.

Nous avons donc à débattre de 139 amendements, nombre bien plus modéré qu'en première lecture. C'est peut-être l'indice d'un accord assez large sur beaucoup de dispositions du projet de loi. Il n'est donc pas exclu que nous puissions achever cet examen dès ce soir, à condition que chacun veuille bien débattre de façon concise.

Je précise que nous devons lever cette séance vers dix-huit heures trente, avant de reprendre nos travaux à vingt et une heures. En effet, M. Stéphane Travert sera auditionné ici même, à dix-neuf heures, par une commission d'enquête.

M. Laurent Saint-Martin. Chers collègues, nous partageons une même conviction : la démocratie et l'État de droit ne sont possibles que dans une société de confiance. Le 30 janvier dernier, après six jours d'examen en commission spéciale et en séance publique, notre assemblée a adopté ce projet de loi en première lecture, à une large majorité : 405 voix pour, bien au-delà des conditions et des considérations partisanses.

Fruit de débats ouverts et sans posture, ce texte a été enrichi par de nombreux amendements venant de l'ensemble des groupes. Pour rappel, l'été dernier, nous avons agi pour restaurer la confiance dans la vie publique. Puis, en septembre, nous affirmions notre confiance dans le dialogue social au sein des entreprises. Ce texte, adopté en janvier, est un prolongement logique de la ligne directrice qui nous anime depuis le début de ce quinquennat : restaurer la confiance. Par ce texte, nous créons les conditions nécessaires à une confiance retrouvée des citoyens dans leur administration, mais également, et c'est extrêmement important, à la confiance que les agents publics ont dans les réformes du secteur public, en prenant soin de les former et de les accompagner dans ce processus de transformation.

J'insiste sur les mesures les plus emblématiques de ce texte : l'instauration d'un droit à l'erreur pour tous les usagers des services publics ; la mise en place d'un droit au contrôle permettant aux entreprises de demander à ce qu'une administration vienne s'assurer qu'elles sont en conformité avec la réglementation ; l'ouverture, dans certaines situations, de la possibilité pour l'inspection du travail d'adresser des avertissements avant de sanctionner une entreprise ; l'extension du recours aux rescrits au-delà de l'unique champ fiscal. Il s'agit d'un texte de principe et d'application, d'idées et de concret ; c'est cette articulation qu'il faut veiller à préserver.

Le texte adopté le 30 janvier dernier est ambitieux et équilibré. Les trois-cent treize amendements adoptés en première lecture témoignent de l'implication de chacun de nous dans l'élaboration de ce texte. Notre commission spéciale s'est appropriée ce texte et l'a enrichi, notamment en décidant la fin de la surtaxation des appels vers les services de l'État et des collectivités territoriales d'ici 2021 ; le renforcement de la médiation entre les entreprises et l'administration ou bien encore la précision du type d'erreur ouvrant le droit à la régularisation d'une déclaration par un individu sans être sanctionné.

Las, la commission mixte paritaire qui s'est réunie le 5 avril pour tenter de trouver une version de compromis avec le Sénat s'est séparée sur un constat d'échec. L'équilibre et l'ambition trouvée en janvier étaient amoindris à la sortie du Sénat. Alors, mes chers collègues, à nous de retrouver cette ambition en seconde lecture. Le groupe La République en Marche présentera des amendements de rétablissement d'articles issus de cette première lecture.

Le projet de loi ne renie pas les avancées réalisées ces dernières années en matière de simplification, c'est un long débat que nous avons déjà eu au mois de janvier. Ce texte n'est pas le véhicule destiné à recevoir l'ensemble des mesures de simplification, il lance une démarche qui doit être répliquée lors de chaque projet de loi examiné à l'Assemblée nationale. Et il est intéressant de noter que depuis janvier dernier, nous en avons eu de beaux exemples avec le projet de loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, ou celui portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), qui comportent des mesures concrètes de simplification, chacun dans leur domaine respectif. C'est pourquoi je vous invite, chers collègues, à conserver cet esprit lors de cette nouvelle lecture.

M. Julien Dive. Chers collègues, ce projet de loi, communément appelé « pour le droit à l'erreur », mériterait le nom de « droit au fourre-tout », puisque la grande majorité des articles et trois titres de ce texte ne concernent absolument pas le droit à l'erreur.

Je retiens l'objectif commun à l'ensemble de l'Assemblée nationale, et partagé par le Gouvernement, de faire en sorte que notre administration soit beaucoup plus efficace, qu'il y ait une véritable simplification administrative, de manière à restaurer et trouver la voie de la confiance entre l'administration et nos concitoyens, mais aussi envers nos concitoyens, à destination de l'administration.

Pour revenir à ce texte, plusieurs points de désaccord étaient apparus au moment du travail en commission, sur la question des délais administratifs, la durée des contrôles, les mesures visant le monde agricole – ce qui nous avait valu un long débat, notamment en hémicycle – ou encore sur la question de la suppression de la publication obligatoire du taux effectif global (TEG).

Au moment du vote en séance publique, le groupe Les Républicains s'était massivement prononcé en faveur d'une abstention sur ce texte, abstention bienveillante, mais vigilante. Bienveillante parce que nous avons pu faire adopter un certain nombre d'amendements, vigilante parce que d'autres points méritaient une forte attention. Nous constatons que le Sénat a tenu compte de nos recommandations et a plutôt fait un bon travail, ce qui nous a amenés à retrouver un texte plutôt positif. Je retiens les dispositions sur l'élargissement du droit à l'erreur au domaine environnemental, à la politique agricole commune (PAC), au prélèvement à la source, voire aux artisans.

En l'état, ce texte nous convient bien. Je confirme que le groupe Les Républicains pourrait maintenir sa position, à charge maintenant pour notre assemblée de faire en sorte que nous avancions toujours dans le bon sens. C'est la raison pour laquelle nous resterons vigilants, et c'est aussi pour cette raison que nous n'avons pas déposé d'amendements de groupe à ce texte en vue de son examen en commission.

M. Mohamed Laqhila. Même si le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés n'est pas en phase avec tous les changements apportés, saluons le travail important qu'a accompli le Sénat sur l'ensemble des articles du projet de loi. Nous saluons également l'adoption par les sénateurs d'amendements tendant à ce que le droit à l'erreur soit appliqué dans les relations entre les organismes de sécurité sociale et les bénéficiaires de prestations, et ceux élargissant le mécanisme de prise de position formelle opposable : le rescrit.

Néanmoins, en modifiant le titre même du projet de loi, en réduisant les durées d'habilitation à légiférer par ordonnances ou encore en supprimant de nombreuses demandes

de rapport, les sénateurs ont apporté des modifications substantielles au texte du Gouvernement.

Nous regrettons par ailleurs la modification d'articles dont nous étions à l'origine et qui permettaient à l'ensemble des acteurs de l'urbanisme, de l'aménagement foncier et de l'immobilier de disposer des données relatives aux mutations à titre onéreux d'immeubles, afin d'assurer une parfaite transparence du marché immobilier. Il s'agit pourtant d'une demande récurrente de la part de ces acteurs. Nous rassurons ici nos collègues sénateurs s'agissant de la confidentialité des données, le dispositif ne permettra que la publication des valeurs foncières, et évidemment pas l'identité des propriétaires. En outre, notre groupe souhaite le rétablissement de l'expérimentation permettant que le responsable d'une maison de service au public puisse être désigné en tant que référent unique.

Ce projet de loi entend rétablir la confiance entre les citoyens et l'administration, qui fait particulièrement défaut dans la France périphérique. En effet, avec la disparition des services publics en zone rurale, tout lien direct avec l'administration est perdu, causant un sentiment de mise à l'écart et de défiance. Or le rétablissement de la confiance passe entre autre par une présence humaine. La désignation d'un référent unique permettrait ainsi de recréer un lien entre l'administration et les citoyens. Avoir un agent mobile dont l'objectif est d'être proche d'eux permet de pallier ce manque de confiance.

Des points de blocage persistent par ailleurs, à l'instar des appels d'offres pour la construction d'éoliennes en mer, qui suscitent des inquiétudes légitimes. Les députés et les sénateurs soutiennent l'idée d'une renégociation des conditions tarifaires, mais une nouvelle discussion entre les deux chambres sur la forme des amendements était nécessaire. Le Gouvernement a redéposé un amendement sur cet article qui répond, je crois, aux craintes exprimées en première lecture.

En ce qui concerne les dispositions environnementales et les normes de construction, le Gouvernement a apaisé nos inquiétudes relatives au permis de faire, qui laisse à l'entreprise le soin d'imaginer les moyens d'atteindre une fin. Plusieurs chapitres, à l'instar de l'article 26, facilitent les normes et les projets. Nous craignons lors de la première lecture que ces modifications s'appliquent au détriment de normes environnementales essentielles ou de normes de sécurité courante. Le Gouvernement s'est engagé au Sénat à mener un travail de coproduction des textes afin de s'assurer que ceux-ci apporteront toutes les garanties nécessaires en termes de sécurité. Nous nous réjouissons de la volonté du Gouvernement de travailler avec tous les acteurs concernés afin d'élaborer des textes respectant de hauts standards environnementaux et des objectifs tout aussi élevés en matière de sécurité.

Suite à ces différents engagements et au travail intense effectué en première lecture dans les deux assemblées, je tiens à ce que nous trouvions une rédaction de compromis avec nos collègues sénateurs, tant l'attente est grande sur ce projet de loi. Il s'agit d'une des grandes promesses d'Emmanuel Macron, qui a compris toute l'importance d'engager une transition d'une administration qui sanctionne vers une administration qui accompagne, soutient, et surtout, qui explique.

M. Christophe Naegelen. Après avoir voté pour ce projet de loi en première lecture, le groupe UDI, Agir et Indépendants souhaitait également que la CMP aboutisse. Il en a été autrement, tâchons donc de rendre cette nouvelle lecture utile.

Je n'ai pas l'impression, en soi, que le Sénat ait complètement détricoté le texte. Si certaines modifications sont difficilement compréhensibles, il a cependant procédé à quelques ajouts intéressants. J'aimerais m'arrêter sur les points qui devraient être les plus débattus.

L'application du droit à l'erreur au droit de l'environnement pose de nombreuses questions, que nous avons soulevées en première lecture. Le Sénat a considéré qu'il fallait étendre l'article 2 aux sanctions administratives prononcées sur le fondement du code de l'environnement à l'encontre des exploitants d'installations qui n'ont pas été dûment autorisées ou enregistrées. Cela ne nous paraît pas excessif, et notre groupe souhaiterait maintenir cette disposition.

Le Sénat a également prévu une application explicite du droit à l'erreur pour les démarches nationales relevant de la PAC. C'était une demande forte de notre groupe, bien que formulée différemment, nous souhaiterions donc aussi son maintien.

Le report à 2025 de l'obligation de télédéclaration et de télépaiement pour les contribuables vivant dans des zones blanches pose en revanche problème. Tout d'abord, la zone blanche n'est pas définie, et cet article a une portée limitée dans la mesure où le plan numérique du Gouvernement est censé parvenir à la résorption des zones blanches à cette date, et nous l'espérons fortement : les territoires ruraux le demandent.

L'application du droit à l'erreur et la mise en œuvre du prélèvement à la source posent aussi de vraies questions. Comment être sûrs que cette charge nouvelle pour les entreprises ne sera pas un transfert de responsabilités ? On ne doit pas se tromper de combat, et nous devons être présents aux côtés des entreprises au moment du futur prélèvement.

N'oublions pas que l'évaluation des politiques publiques relève en premier lieu du Parlement. Je comprends donc que le Sénat ait été sceptique sur les derniers articles relatifs à l'évaluation.

Nous aimerions toutefois rétablir certains articles supprimés par le Sénat. Le principe appelé : « Dites-le nous une fois » ; la demande de rapport à l'article 43 ; l'article 11 qui porte sur le rescrit sont autant de dispositions supprimées par le Sénat que nous souhaiterions rétablir.

Vous l'aurez compris, nous ne souhaitons pas que cette nouvelle lecture se résume à un rétablissement du texte voté par l'Assemblée nationale en première lecture, elle doit permettre d'approfondir certains points. Et c'est pourquoi nous défendrons cinq amendements.

Mme Cécile Untermaier. Nous avons voté en première lecture pour ce texte parce que la philosophie tendant à dénouer le cordon de la sanction entre le citoyen et l'administration nous paraît bienvenue. C'est une bonne chose pour l'utilisateur, et pour l'agent public qui peut porter un message de bienveillance et offrir des alternatives au refus ou à la sanction. Nous avons dit « oui » à la responsabilité des acteurs, au régime déclaratif plutôt qu'à l'autorisation préalable. Encore faut-il que les acteurs aient intérêt à bien se comporter, c'est sur cet aspect qu'il nous faut travailler. D'où le renforcement des sanctions et l'absence d'indulgence en cas de récidive.

Plusieurs amendements dont nous étions à l'initiative ont également été adoptés : l'amende majorée de 50 % en cas de nouveaux manquements pour une entreprise dans le

cadre du droit à l'erreur ; la suppression de l'article 30 qui réduisait les contrôles dans les exploitations agricoles, qui nous permet ainsi de ne pas obérer la grande loi sur le foncier que nous appelons de nos vœux ; et la mise en place d'un droit à l'erreur pour les agents publics lors de contrôles. Je remarque d'ailleurs que ces deux derniers amendements ont été voté conformes par le Sénat, ils sont donc gravés dans le marbre, ce qui constitue une satisfaction.

Je me réjouis également de voir que le Sénat a adopté un amendement qui intègre les règles relatives à la politique agricole commune dans le dispositif du droit à l'erreur. C'est une demande qui avait été écartée dans notre assemblée lorsque nous l'avions présentée et qui répond à un souci pragmatique. Les dossiers sont sur les bureaux des administrations, ils portent en eux de vraies injustices ; pourrions-nous agir utilement pour ceux en cours ?

Lors de cette nouvelle lecture, nous serons constructifs, mais évidemment vigilants, en particulier sur certains sujets. Pour l'élargissement du champ du rescrit, quelles garanties seront apportées, notamment quant à la préservation de l'environnement ? Concernant l'autorisation de collecte de dons par SMS, il faut préciser les obligations comptables des associations culturelles régies par la loi de 1905. Le retour obligatoire du taux effectif global – TEG – dans les contrats de crédit aux entreprises, qui est actuellement facultatif, répond à notre souhait.

La simplification ne peut pas signifier l'abandon de nos exigences environnementales et de transparence, et c'est en ce sens que nous participerons au débat, en sachant que, sauf renversement, nous sommes pour le texte ainsi proposé.

M. Ugo Bernalicis. Beaucoup de modifications ont été opérées par le Sénat. La modification du titre peut interpeller, je trouve qu'il s'agit plutôt d'une clarification par rapport aux formules creuses habituelles, qui veulent tout et rien dire.

L'objectif de ce texte est d'inverser la charge de la preuve, de sorte qu'il revienne à l'administration de prouver que quelqu'un commet une fraude ou une mauvaise interprétation, de mauvaise foi, de la réglementation. En réalité, ce qui m'interpelle le plus est l'article premier, et la validation dans ce texte de la stratégie « Administration publique 2022 ».

À quoi bon discuter de tous ces articles, auxquels on peut être, selon les cas, favorable ou défavorable ? La revendication des citoyennes et des citoyens est d'avoir une administration à leur disposition, qui réponde lorsqu'on l'interroge. Et ce travail prend du temps. Or, je ne comprends pas comment ce temps a été quantifié. Visiblement, vous l'estimez à la baisse, puisque vous prévoyez 70 000 suppressions de postes dans les administrations d'État. J'attends toujours de savoir dans quel ministère on supprimera des postes, et combien. Je remarque d'ailleurs que la stratégie nationale d'orientation de l'action publique – Action publique 2022 – a été validée, avant la publication des beaux articles de presse dans lesquels le ministre Darmanin et le secrétaire d'État Dussopt ont dévoilé de premières mesures. Nous votons des dispositions, et nous découvrons la règle du jeu en cours de route. Je ne sais pas comment vous fonctionnez, mais faire un chèque en blanc sur une stratégie dévoilée au cours des mois dans la presse ne me semble pas une bonne façon de faire.

Je note que le Sénat a fait un ajout intéressant sur le droit à l'erreur concernant les prestations familiales ou les prestations d'assurance-vieillesse. En réalité, c'est déjà pratiqué par les administrations concernées, même si l'on met beaucoup plus d'application à détecter la fraude pour les prestations sociales qu'en d'autres matières. Ce sera encore plus difficile

avec l'adoption de ce texte, puisque les administrations seront accaparées par des demandes de prise de position sur différents sujets.

J'ai remarqué qu'un amendement avait été ajouté au sujet des erreurs commises par les petites entreprises sur le prélèvement à la source. Je saisis cette occasion pour alerter sur cette question. J'ai rencontré des petits patrons – ce n'est pas parce que je fais partie du groupe La France insoumise que je ne rencontre pas de patrons – qui m'ont déclaré qu'ils ne voulaient pas être des agents du fisc. Ils n'ont pas envie de connaître les impôts de leurs salariés. Il est déjà suffisamment compliqué pour eux, lorsque des salariés ne paient pas leurs impôts, de faire les prélèvements sur salaire et de restituer les sommes aux finances publiques pour ne pas ajouter une difficulté supplémentaire. La confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment annonçait qu'elle mettrait en place une campagne nationale contre le prélèvement à la source tel qu'il est proposé aujourd'hui, alors que l'on pourrait mettre en place un système plus contemporain. Je m'excuse de relancer le débat, mais je ferai front avec les petits patrons en la matière.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je suis ravi de reprendre nos travaux sur ce texte, et ravi de vous retrouver dans cette commission spéciale. Beaucoup de choses ont été dites sur le fond, donc je vais pas être très long, je vous ferai part de mon état d'esprit à la reprise de nos travaux.

Tout d'abord, je suis respectueux du travail qui a été fait par les sénateurs. Ils se sont largement investis, comme les députés, dans l'examen de ce texte, ils y ont consacré du temps, y ont apporté beaucoup de modifications. Certaines sont discutables, mais j'irai au bout du respect que j'ai pour le travail accompli. Sur les 89 articles du texte, je proposerai d'en conserver 29 en l'état. C'est effectivement la marque d'un travail constructif.

Je suis aussi respectueux du travail que nous avons effectué ensemble à l'Assemblée nationale, et des équilibres que nous avons trouvés. Sur beaucoup d'articles qui avaient donné lieu à des discussions parfois franches, en commission ou dans l'hémicycle, j'estime que nous avons trouvé de bons équilibres sur de nombreux points, tels que les cultes ou les chambres d'agriculture. Lors de cette deuxième lecture, je serai respectueux de ces équilibres qui s'étaient dégagés de nos échanges et qui avaient permis d'aboutir à des points de consensus.

Je serai aussi respectueux de l'esprit du projet de loi. Ce n'est pas un texte de simplification, ce n'est pas un texte fourre-tout, c'est un texte qui vise à poser les bases d'une administration qui conseille, d'une administration qui s'engage, d'une administration qui dialogue. Comme je l'avais dit en première lecture, il est important d'imaginer que nous posons les grands principes qui doivent régir les relations entre les usagers – particuliers ou entreprises – et leur administration. Dans le séquençage de ce quinquennat, il est normal que ces principes soient posées avant la mise en musique que constituera « Cap 2022 ».

Je suis impatient que nous entrions dans le vif du sujet, que nous puissions parfaire ce texte et nous lancer ensuite dans sa mise en œuvre. Ce texte peut devenir un texte majeur, par la force des principes qu'il pose, mais il faudra nous investir pleinement dans sa mise en application. Trop souvent, nous inscrivons de très beaux principes dans la loi, et ils sont absorbés par une inertie qui est parfois du fait des administrations. Nous avons affirmé en première lecture notre intention de mettre en place un Conseil de la réforme, nous la réaffirmons aujourd'hui, et je vous proposerai, dès l'adoption de ce projet de loi, de nous y consacrer corps et âme. Nous sommes en train d'en discuter les modalités avec la présidence

de l'Assemblée nationale, pour lui donner un statut et nous donner les moyens de travailler ensemble, et de changer dans les faits la relation entre les Français et leur administration.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. J'interviendrai rapidement, pour répondre aux interrogations et vous remercier de ce travail très important. Le rapporteur l'a dit, c'est avec joie et conscience du travail bien fait que nous nous engageons dans cette dernière ligne droite sur le droit à l'erreur et la relation de confiance avec l'administration.

Quelques interrogations ont été soulevées par les groupes politiques, que je remercie encore de leur travail et de leur esprit constructif. Je souligne à mon tour le travail du Sénat, et celui qu'Olivier Dussopt a fait sur ce texte. Il a pris le train en marche, si j'ose dire (*Sourires*), et il viendra compléter utilement les réponses du Gouvernement à votre commission ou dans l'hémicycle, puisque je partagerai mon temps de parole avec lui. Nous travaillerons aux modifications souhaitées par les parlementaires sur les questions évoquées par le Sénat. Nous suivrons l'avis du rapporteur, car nous suivons la philosophie générale du texte que nous avons présenté.

M. Dive fait part de son étonnement – je n'ai pas dit son agacement – à propos des modifications apportées par le Sénat sur l'impôt à la source. Le Sénat a souhaité insérer cette mesure dans un texte que M. Dive a qualifié de « fourre-tout » – le mot est dur et nous connaissons tous les difficultés à rédiger un texte qui fasse simplement de la simplification. Je lui rappelle que c'est sa collègue sénatrice de l'Aisne, Mme Gruny, qui a déposé cet amendement. Et il devait y être favorable, puisque l'amendement venait supprimer les sanctions pénales pour lesquelles je me suis engagé dans le cadre du débat parlementaire et que votre groupe politique demandait.

M. Julien Dive. Je n'ai pas critiqué, monsieur le ministre !

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Non, je vous invite simplement à dialoguer entre parlementaires de l'Aisne !

M. Julien Dive. Vous pourriez faire office de médiateur !

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Je l'ai fait par le passé, et je le referais avec grand plaisir, car je connais bien votre département.

L'élargissement du rescrit s'appliquera à de très nombreuses administrations, pas simplement dans le champ fiscal, et c'est à saluer.

Le texte est arrivé à un moment particulier de nos débats parlementaires et politiques. Entre temps, le projet de loi ELAN et le projet de loi sur l'agriculture ont été discutés, et l'engagement du Gouvernement de prévoir des volets de simplification au sein des textes thématiques a été tenu. Vous l'aurez constaté, puisque j'ai parfois refusé des amendements de tous les groupes politiques pour ne pas alourdir le texte sur le droit à l'erreur qui ont pu trouver leur place dans les autres textes. M. Jean-Baptiste Moreau, rapporteur du projet de loi sur l'agriculture, peut en attester.

Le projet de loi contre la fraude, que certains d'entre vous auront à connaître, est l'autre « jambe » du droit à l'erreur, puisqu'avoir droit à l'erreur est normal, mais persévérer est diabolique... (*Sourires.*) Ces deux textes sont donc les deux jambes de la politique que nous souhaitons mener.

Enfin, je suis très heureux que M. le député de La France insoumise rencontre des petits patrons. Je l'invite à en rencontrer d'autres, peut-être un peu plus gros, qui ne lui parleront pas seulement de l'impôt à la source, mais lui diront aussi qu'il faut baisser les impôts. N'hésitez pas à entendre les demandes des patrons, car quand on chante la vérité, on ne la chante pas à moitié, comme disait Jean Ferrat !

La commission en vient à l'examen des articles.

Article 1^{er} : *Approbation de la stratégie nationale d'orientation de l'action publique*

La commission est saisie de l'amendement CS21, présenté par M. Emmanuel Maquet.

M. Emmanuel Maquet. Cet amendement vise à compléter l'alinéa 4 par la phrase suivante : « La satisfaction des besoins des usagers est également garantie et est prise en compte dans l'évaluation des agents publics. »

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Avis défavorable. L'annexe affirme déjà que nous voulons une administration de conseil et de service, ce qui va dans l'esprit de ce que vous proposez.

Par ailleurs, la satisfaction des usagers n'est pas toujours garantie. Par exemple, lorsque l'administration procède à un redressement fiscal, elle doit le faire dans l'intérêt général, mais ce n'est pas forcément pour la satisfaction de l'utilisateur.

M. Ugo Bernalicis. Je suis également défavorable à cet amendement. Prenons le cas concret de la dématérialisation des cartes grises et des permis de conduire dans le cadre du plan « préfectures nouvelle génération » (PPNG). Des gens se trouvent en difficulté parce que la procédure informatique a connu un *bug*. Ils se rendent en préfecture pour essayer d'avoir des réponses, or le logiciel est le même en préfecture et les agents ne peuvent pas y faire grand-chose. En conséquence, la satisfaction de l'utilisateur est faible, il est même plutôt en colère, et j'ai reçu beaucoup de témoignages à ce sujet de mes anciens collègues qui travaillent en préfecture.

Je ne suis pas favorable à ce que les fonctionnaires reçoivent une mauvaise évaluation, car ils sont tributaires de l'organisation qu'on leur demande de mettre en place. Lors d'une évaluation, il faut prendre en compte tous les paramètres, non pas un seul, et pas de manière automatique. Il faut du discernement, et de la mise en contexte.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CS25 de M. Fabrice Brun.

M. Fabrice Brun. Je reviens à la charge sur la question des contacts téléphoniques directs entre les usagers et les services de l'administration. Dès que l'on sort des débats feutrés de l'Assemblée nationale, de nombreux témoignages de nos concitoyens font état de leurs difficultés à joindre leurs interlocuteurs au téléphone. Et quand ils y parviennent, cela devient rapidement, pour peu que la communication mobile soit coupée, un parcours du combattant. C'est un facteur de désagréments et de tension entre l'administration, ses services, les particuliers et les TPE et PME.

C'est pour cela que nous proposons de mettre en place une cellule téléphonique. Je ne suis pas certain que cet amendement, dans sa formulation actuelle, apporte une réponse complète, mais c'est un enjeu majeur pour l'amélioration des relations avec les usagers, un facteur de confiance avec les usagers. Ce problème ne doit pas être pris à la légère, car c'est un sujet important.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Votre objectif est totalement partagé, vous le savez, c'est la raison pour laquelle nous avons adopté des amendements en première lecture pour la gratuité des numéros de téléphone de l'administration et pour mettre en place un référent unique.

Mais la forme très détaillée de cet amendement me fait m'interroger sur sa place dans l'annexe sur la stratégie nationale de l'action publique. C'est pourquoi je vous propose de le retirer.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine l'amendement CS22 de M. Emmanuel Maquet.

M. Emmanuel Maquet. Cet amendement vise à insérer, après l'alinéa 12 de l'annexe, l'alinéa suivant : « Le statut des agents publics est organisé de manière à permettre une gestion plus performante des ressources humaines. »

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cela ne me semble pas apporter de valeur ajoutée par rapport à ce qui est déjà inscrit dans la stratégie nationale, dont l'alinéa 14 précise que « l'organisation de l'administration s'adapte constamment à l'évolution de ses missions », l'alinéa 13 que « les missions de l'administration sont régulièrement évaluées » et l'alinéa 17 que « les moyens sont déterminés en fonction de leur adaptation aux objectifs à atteindre ». Avis défavorable.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Même avis.

M. Ugo Bernalicis. Si cet amendement avait pour but de renforcer la formation initiale ou la formation continue des cadres de l'administration, je pourrais le voter, mais, tel qu'il est rédigé, je n'en vois pas l'intérêt. La principale difficulté de management dans la fonction publique tient aux modifications internes à l'administration qui sont parfois difficiles à saisir par les cadres intermédiaires – ou même supérieurs.

Je pense notamment à la mise en place du nouveau régime indemnitaire qu'est le RIFSEEP – « régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel ». Il a des effets complètement contre-productifs, car il ne favorise pas la mobilité. Il conduit les agents de la fonction publique à se livrer à des calculs stratégiques qui les pousseront à rester à tel poste pour accéder à telle prime plutôt qu'à prendre un poste qui se libère afin de passer d'adjoint à chef dans l'intérêt de l'administration et leur intérêt propre. Nous voyons bien que ce système a été conçu bien trop loin du terrain.

Pourtant, le régime indemnitaire pourrait constituer un outil efficace de management. En outre, l'objectif initial d'uniformiser la grille pour l'ensemble des ministères n'est pas atteint, notamment parce que, dans l'administration des finances publiques, le régime indemnitaire est un peu plus favorable...

Le RIFSEEP relève, je le sais, davantage du domaine réglementaire, mais il serait intéressant d'en débattre car c'est un enjeu extrêmement important du fonctionnement quotidien des administrations.

M. Laurent Saint-Martin. Si je suis défavorable à cet amendement, j'estime qu'il a le mérite de mettre en avant le rôle des agents publics, qui est essentiel pour réussir le pari de la confiance. L'alinéa 15 de l'annexe, modifié par un amendement de Sophie Beaudouin-Hubière, précise que les « agents publics bénéficient régulièrement d'une formation et d'un accompagnement leur permettant de s'adapter aux évolutions des missions de l'administration ». Cette dimension doit être prise en compte dans le conseil de la réforme qui sera mis en place après l'adoption du présent projet de loi et le prochain projet de la loi relatif à la fonction publique qui sera défendu par le secrétaire d'Etat Olivier Dussopt.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Ce sont des questions très intéressantes mais, comme l'a souligné M. le rapporteur, le projet de loi que nous examinons n'est pas le cadre adéquat pour en discuter.

Nous sommes tous convaincus qu'il faut former les agents publics mieux et davantage, notamment pour leur permettre de prendre en compte le droit à l'erreur. Dans le projet de loi qui sera présenté par Olivier Dussopt en février ou mars prochain et dans les quatre chantiers de la réforme de la fonction publique, les questions liées à la rémunération, au salaire au mérite et à la formation seront abordées plus avant. Rappelons aussi que le grand plan de formation de Mme Pénicaud prévoit de consacrer 1,5 milliard d'euros à la formation des agents publics sur la durée du quinquennat.

Lors d'une réunion consacrée au « Printemps de l'évaluation », j'ai déjà eu l'occasion de dire que le RIFSEEP poursuivait des objectifs intéressants, mais qu'il n'avait pas pu les atteindre car il était trop technique et trop compliqué. La modulation selon le mérite ne concerne que 5 % de la rémunération des agents – si tant est qu'ils aient des primes, ce qui n'est le cas que de 23 % d'entre eux. Il faudra approfondir la définition du mérite, dont nous discutons en ce moment avec les organisations syndicales, et débattre de son caractère individuel ou collectif.

M. Emmanuel Maquet. Ayant eu à gérer une collectivité territoriale, je sais la part décisive qu'occupe le management dans le bon fonctionnement des institutions publiques. Cet amendement était avant tout un amendement d'appel et je vais le retirer, madame la présidente.

L'amendement est retiré.

La commission est saisie de l'amendement CS23 de M. Emmanuel Maquet.

M. Emmanuel Maquet. Nous ne pourrions réduire le nombre des normes que si nous visons clairement un objectif de diminution du champ d'intervention de l'État. Aujourd'hui, il n'est pas acceptable pour nos concitoyens que l'État intervienne, souvent de manière coercitive, dans des domaines toujours plus variés, ce qui augmente considérablement l'emprise de l'administration publique. Il convient donc de poser un principe de limitation de l'action publique.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je ne suis pas favorable à ce principe. Ce qui importe, c'est d'évaluer régulièrement le champ d'action de l'État et de ses missions, objectif inscrit dans l'annexe que nous allons adopter.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Avis défavorable également.

M. Emmanuel Maquet. Je retire cet amendement, qui était également un amendement d'appel.

L'amendement est retiré.

La commission en vient à l'amendement CS130 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement vise à supprimer une disposition adoptée en première lecture au Sénat, qui inscrit dans la stratégie nationale un nouveau principe selon lequel, lorsqu'une norme nouvelle entraîne une charge supplémentaire pour les entreprises, il doit être procédé simultanément à l'abrogation des normes représentant une charge au moins équivalente. Cela pose un problème de constitutionnalité : cette disposition restreindrait les champs de la loi et des règlements.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. En outre, la disposition introduite par le Sénat est beaucoup moins ambitieuse que la circulaire du Premier ministre du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact. Le Président de la République, dans un discours récent, a eu l'occasion de rappeler l'importance de la dynamique de simplification des normes enclenchée par le Premier ministre et le Gouvernement. Il ne faut surtout pas briser cet élan.

M. Frédéric Reiss. L'ajout du Sénat me semble, pour ma part, tout à fait intéressant, compte tenu du toilettage qui s'impose face à l'accumulation des normes.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je ne suis nullement opposé au travail de toilettage : celui-ci doit être au cœur d'une stratégie de simplification qui bénéficiera notamment aux entreprises. Nous aurons l'occasion d'y revenir lors du débat sur le plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises, qui fera l'objet du projet de loi « PACTE ».

Nous considérons que l'ajout du Sénat ne trouve pas sa place dans la loi en tant que telle.

La commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CS24 de M. Fabrice Brun.

M. Fabrice Brun. Nous souhaitons que la représentation nationale soit efficacement associée au contrôle et à l'évaluation de cette loi ainsi que de la stratégie nationale d'orientation de l'action publique. Cet amendement prévoit donc qu'un débat annuel y soit consacré au Parlement. Il permettra de répondre à deux questions concrètes : comment la confiance entre l'administration et ses usagers a-t-elle été renforcée ? Comment la vie des Français a-t-elle été simplifiée ?

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je partage l'objectif, mais je suis défavorable à l'amendement pour des raisons de fond. Nous considérons que l'on ne peut pas adresser ainsi une injonction au Gouvernement et, d'autre part, que notre investissement à tous dans le conseil de la réforme sera la meilleure manière de suivre l'application de ce texte.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Nous nous sommes engagés à ce que le conseil de la réforme se réunisse régulièrement, en bénéficiant de l'accompagnement de toute l'administration qui est sous ma responsabilité et de celles des autres ministères.

Par ailleurs, hormis pour les dispositions les plus compliquées, j'ai déjà fait préparer les documents nécessaires afin de publier au plus vite les décrets d'application de cette loi, de façon qu'un grand nombre d'entre eux soit prêt pour le mois de septembre. Cela permettra en outre que les ordonnances soient prises dans un délai inférieur à dix-huit mois, spécialement celles qui concernent la relation de confiance. Nous y reviendrons lorsque nous discuterons – moment que nous attendons tous – de la garantie fiscale.

Je m'engage à fournir, en toute transparence, tous les éléments d'appréciation et d'évaluation de l'application de la loi aux membres du Conseil de la réforme.

M. Ugo Bernalicis. Tous les parlementaires ne pourront pas siéger au Conseil de la réforme et ceux qui en seront membres auront mille et une choses à faire parallèlement. Sanctuariser un débat annuel aurait l'avantage de permettre à chacun de s'approprier le suivi de la loi. Cette proposition devrait vous séduire, vous qui êtes friands de stratégies de conduite du changement, qui appellent retours d'expérience et points d'étape réguliers.

Par ailleurs, monsieur le rapporteur, je vous trouve bien timide : pourquoi redouter de donner une injonction au Gouvernement ? Constitutionnellement, le Gouvernement doit rendre des comptes devant le Parlement. Ne lui adressons-nous pas régulièrement des injonctions pour qu'il réponde à nos questions écrites ? Mais peut-être faudrait-il en ce domaine aussi engager une démarche de simplification ?

M. Christophe Naegelen. Monsieur Bernalicis, même si nous instaurions un débat annuel sanctuarisé, tous les députés ne pourraient être présents dans l'hémicycle, tant l'ampleur de leurs tâches est grande.

Chez moi, on dit toujours « Parole d'un honnête homme vaut un écrit » et j'aurai tendance à faire confiance au ministre.

J'aurais simplement aimé avoir davantage de précisions sur le Conseil de la réforme. Quand sera-t-il constitué ? Quelle sera sa composition ?

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Le Conseil de la réforme sera naturellement ouvert à tous les groupes, incluant donc La France insoumise, monsieur Bernalicis.

Il aura deux objectifs principaux.

Il s'agira, premièrement, de suivre la bonne application des textes. M. le ministre a pris un engagement important devant nous sur la date de publication des décrets et le délai raccourci de rédaction des ordonnances. En première lecture, j'ai tenu à défendre un amendement relatif au suivi de l'association des parties prenantes à la rédaction des ordonnances et des nombreuses expérimentations prévues par la loi.

Il s'agira, deuxièmement, de suivre la bataille culturelle que nous avons à gagner ensemble, en lien avec les administrations.

Je vous proposerai de mettre en place des binômes ou des petits groupes de députés de tous bords qui se spécialiseront dans le suivi de l'application de la loi, thématique par thématique, qu'il s'agisse de l'agriculture, du logement, de la fiscalité, en relation avec les différentes administrations concernées, centralisées ou décentralisées.

D'ici à la lecture dans l'hémicycle, je vous proposerai également d'organiser une première journée de travail où les administrations centrales viendront devant nous prendre des engagements sur la façon dont elles feront vivre ce texte en vue de changements réels.

Enfin, monsieur Naegelen, nous avons discuté avec le président de Rugy des formes que pourrait prendre le conseil de la réforme. Nous avons envisagé une mission d'information créée par la conférence des présidents qui nous donnerait des moyens pour travailler en lien avec les équipes de M. Darmanin et de M. Dussopt.

M. Alain Bruneel. L'esprit de l'amendement de M. Brun me semble intéressant. Les parlementaires ont un rôle à jouer, quels que soient les engagements du ministre, que nous ne remettons nullement en cause.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Nous sommes tous d'accord sur la philosophie. La méthode proposée par le rapporteur est bonne et je soutiendrai le Conseil de la réforme. Si l'Assemblée souhaite se l'approprier en lui donnant la forme d'une mission d'information, j'y serai favorable aussi, bien évidemment. Si elle ne le fait pas, nous pourrions l'institutionnaliser d'une autre manière. Je m'y engage bien volontiers.

Monsieur Bernalicis, je rappelle que le taux de réponse de mon ministère aux questions écrites est de 82 %. Évitions les procès d'intention.

M. Ugo Bernalicis. C'est toujours mieux que 70 % !

M. Fabrice Brun. Je tiens à remercier M. le rapporteur et M. le ministre pour les précisions qu'ils ont apportées sur le Conseil de la réforme. La Constitution confie au Parlement le pouvoir d'évaluer les politiques publiques et de contrôler l'action du Gouvernement. Nous sommes bien dans notre rôle quand nous demandons qu'un tel débat soit organisé chaque année. Enfin, je ne vois pas en quoi cela constituerait une injonction au Gouvernement.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Nos discussions sont à ce point constructives qu'elles me permettent de corriger une erreur : je voulais parler non pas d'une injonction au Gouvernement mais d'une injonction au Parlement, laquelle serait contraire à l'article 48 de la Constitution

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 1^{er} et l'annexe, modifiés.

Article 2 : (art. L. 123-1, L. 124-1 et L. 124-2 [nouveaux], L. 552-3, L. 562-3 et L. 572-1 du code des relations entre le public et l'administration) : *Consécration au profit du public d'un droit à l'erreur et création d'un droit au contrôle*

La commission est saisie des amendements identiques CS41 de M. Ugo Bernalicis et CS77 de M. Alain Bruneel.

M. Ugo Bernalicis. Le droit à l'erreur part d'un bon sentiment, mais son application ne résistera pas à l'épreuve des faits. Assurer ces nouvelles missions à moyens constants n'aura déjà rien d'évident, mais cela deviendra extrêmement compliqué si vous supprimez 70 000 postes dans la fonction publique d'État. L'article 1^{er} et l'article 2 sont à cet égard intimement liés. Le Conseil d'État lui-même s'interroge sur le nombre de fonctionnaires qui sera nécessaire.

C'est un grand saut vers l'inconnu. Les contentieux ne feront que se multiplier, ce qui contribuera à mettre en situation d'insécurité les fonctionnaires dans leurs prises de décision.

Je crains que dans bien des domaines, l'administration se trouve dans l'incapacité d'appliquer la loi, faute de moyens humains suffisants. J'y vois une contradiction majeure avec la stratégie nationale d'orientation de l'action publique, qui prévoit, comme vous l'avez-vous-même souligné, monsieur le rapporteur, que des moyens suffisants permettent d'atteindre les objectifs fixés. Il aurait été plus sage de limiter l'application du droit à l'erreur à quelques domaines ciblés.

Il ne faudrait pas que la simplification pour l'utilisateur aboutisse à une complexification pour les serviteurs de l'État, et finalement à une complexification pour tout le monde.

M. Alain Bruneel. Si les auteurs de l'amendement CS77 sont favorables à la reconnaissance pour les usagers d'un droit à régulariser une erreur commise de bonne foi, la sagesse commanderait cependant de ne pas reconnaître sans expérimentation préalable un droit à l'erreur général dans les procédures déclaratives. Les conséquences des mesures envisagées sur le bon fonctionnement de l'administration, dans un contexte de réduction des moyens des services de l'État, sont mal appréhendées. La présomption de bonne foi, en l'absence de définition claire, apparaît également hasardeuse et potentiellement génératrice de comportements arbitraires. En tout état de cause, la prudence devrait conduire à restreindre le droit à l'erreur à un nombre limité de procédures intéressant par priorité les titulaires de droits sociaux, les très petites entreprises et les petites et moyennes entreprises.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Nous avons largement débattu de cet article en première lecture.

Nous assumons de vouloir faire du droit à l'erreur un droit supplétif, c'est-à-dire d'un droit qui ne s'applique qu'en l'absence de dispositions existantes. C'est la philosophie même de ce projet de loi.

Par ailleurs, nous ne considérons pas que l'action de l'État doive nécessairement s'appuyer sur davantage de moyens humains pour être bonne. Les effectifs de l'administration fiscale ont été réduits de manière importante ces dernières années et l'impôt n'en est pas moins bien levé dans notre pays. Quand les moyens sont adaptés aux politiques publiques, il est possible à l'administration de bien assurer les missions de l'État.

Enfin, le Gouvernement s'est engagé, rappelons-le, à consacrer 1,5 milliard d'euros à la formation des agents publics.

M. Ugo Bernalicis. Je serai moins catégorique que vous, cher collègue. Certes, la levée de l'impôt sur le revenu se déroule plutôt bien, mais la fraude à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), de nature structurelle, n'est pas près d'être réduite. Quant à l'évasion fiscale, elle est toujours estimée à 70 milliards d'euros.

Nous avons des craintes s'agissant du prélèvement à la source. Des facilités de paiement auraient pu être mises en place pour certaines catégories de contribuables. Je pense notamment aux personnes qui ont pris leur retraite en 2018 et dont l'impôt sera prélevé à la source en 2019 sur la base de leurs revenus perçus en 2017 lorsqu'elles étaient encore salariées. L'administration fiscale, faute d'effectifs suffisants, prévoit des ajustements seulement pour la mi-2019, le temps pour elle d'intégrer la réforme.

Nous allons au-devant d'énormes problèmes de déstructuration du fonctionnement de l'administration, en l'absence d'étude d'impact. Et lorsque nous nous reverrons dans un an, il y aura une belle pile de contentieux sur la table.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Nous pouvons toujours refaire le débat sur la fonction publique et la pertinence même de la TVA ou de la taxe d'habitation, mais je crains que cela ne nous amène assez loin. Nous avons eu l'occasion de nous pencher sur le prélèvement à la source lors de l'examen du projet de loi de finances et nous y reviendrons, j'imagine, lors de l'examen prochain du projet de loi de règlement dans l'hémicycle.

Je relève une erreur dans vos propos, monsieur Bernalicis. Les personnes parties à la retraite en 2018 vont payer à partir de janvier 2019 l'impôt qui correspond à leurs revenus de retraités.

Vous avez évoqué la fraude fiscale et plus particulièrement la fraude à la TVA. Sachez que le prélèvement à la source va améliorer le recouvrement de l'impôt. On estime qu'il permettra d'augmenter jusqu'à un point le taux de recouvrement de l'impôt sur le revenu, qui se situe entre 97 % et 98 %, ce qui représente 700 millions d'euros de recettes supplémentaires.

En outre, les effectifs ne font pas tout pour lutter contre l'évasion et la fraude fiscales. Il faut compter avec l'automatisation, l'intelligence artificielle, la numérisation des données, bref sur une façon différente de recouvrer l'impôt.

Vous semblez établir un lien entre fraude et droit à l'erreur comme si le contribuable ou l'entrepreneur étaient des fraudeurs en puissance. Le petit patron que vous avez rencontré vous a peut-être expliqué combien il lui était compliqué de se retrouver dans la multiplicité des règles administratives alors qu'il cherchait avant tout à embaucher et à produire. Vous devriez voter des deux mains ce texte.

La commission rejette les amendements.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette l'amendement CS79 de M. Alain Bruneel.

Elle en vient à l'amendement CS150 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement supprime un ajout redondant du Sénat.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CS27 de M. Fabrice Brun.

M. Fabrice Brun. Tout le monde s'accorde sur l'existence d'une inflation normative en matière environnementale. En 2015, le code de l'environnement a connu cinquante-six modifications et, en 2016, quatre-vingt-sept, qui ont porté sur près de 1 000 articles. Il est difficile à l'usager et à l'entrepreneur de s'y retrouver. Pourquoi exclure l'environnement du champ d'application du droit à l'erreur ?

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Nous avons eu un débat poussé sur cette question en première lecture et j'en resterai à l'avis défavorable que j'avais émis alors. Le droit à l'erreur ne sera pas appliqué aux dispositions visant à préserver la santé publique, la sécurité ou l'environnement.

En outre, limiter les sanctions aux seules sanctions pénales amoindrirait la portée du texte. Avis défavorable, donc.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Même avis.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CS65 de M. Laurent Saint-Martin.

M. Laurent Saint-Martin. Cet amendement vise à rétablir le texte voté en première lecture par notre assemblée. Le Sénat a prévu de revenir sur l'exclusion de l'environnement du champ d'application du droit à l'erreur en prévoyant une exception pour la déclinaison de la politique agricole commune laissée à l'appréciation des États membres et pour les cas prévus à deux articles du code de l'environnement. Vous avez déjà expliqué ce qui motive cette exclusion pour l'environnement, monsieur le rapporteur. Concernant la politique agricole, précisons que ne seraient exclus du droit à l'erreur que les cas émanant de règles européennes pour l'application desquelles la France ne dispose de toute façon pas de marges d'appréciation pour prononcer la sanction.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Avis favorable.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Même avis.

La commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CS148 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Autant la définition de la mauvaise foi, que nous avons introduite en première lecture, était indispensable, autant celle de la manœuvre frauduleuse, adoptée par le Sénat en première lecture, ne s'impose pas, la jurisprudence fiscale étant suffisamment précise en la matière. Je vous propose donc de revenir à la rédaction adoptée par notre assemblée.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CS78 de M. Alain Bruneel.

M. Alain Bruneel. Dans son avis, le Conseil d'État considère que le projet du Gouvernement pourrait emporter des effets d'aubaine au bénéfice des personnes les plus à même de connaître le droit qui leur est applicable et de disposer, en interne, de compétences et de conseils juridiques adaptés à leur situation. De fait, grandes entreprises et entreprises artisanales, titulaires de droits sociaux et riches particuliers recourant à des conseils juridiques ne peuvent pas être placés sur un pied d'égalité sur le terrain de l'appréciation de leur bonne foi. Les auteurs de l'amendement proposent donc que la présomption de bonne foi ne puisse s'appliquer au redevable qui ne pouvait pas ne pas connaître ses obligations déclaratives, critère déjà utilisé par l'administration des douanes pour écarter la bonne foi dans l'appréciation du droit à l'erreur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Laissons à l'administration qui a la charge de démontrer l'intention frauduleuse le soin de le faire. La jurisprudence des douanes permet déjà aux administrations de s'appuyer sur le principe selon lequel les contribuables ne pouvaient pas ne pas connaître les règles concernées, qu'ils soient, par exemple, experts-comptables ou experts fiscaux.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Faisons confiance à l'administration qui aura à démontrer la mauvaise foi d'un contribuable. Elle saura détecter les personnes qui ne pouvaient pas ne pas connaître les règles qui s'imposent. Inutile d'alourdir le texte avec cet ajout.

M. Ugo Bernalicis. Concrètement, comment un fonctionnaire fera-t-il, au quotidien, si une demande lui paraît de mauvaise foi ? De quels pouvoirs d'investigation ou d'enquête disposera-t-il ? Agira-t-il à la tête du client, regardera-t-il si celui-ci a un master de droit ? Comment voyez-vous les choses, monsieur le ministre ? Après tout, c'est vous qui allez prendre les décrets et les circulaires d'application.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Je crois que vous voyez bien comment on peut définir la mauvaise foi...

M. Alain Bruneel. J'entends les explications du rapporteur et du ministre, mais il faut reconnaître que les très grandes entreprises, notamment celles cotées au CAC 40, sont bardées de spécialistes, de juristes et d'avocats : je ne vois pas comment elles pourraient commettre de bonne foi une erreur. On ne comprendrait pas que l'administration leur permette de bénéficier d'une telle présomption.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CS76 de M. Alain Bruneel.

M. Alain Bruneel. Le Conseil d'État a estimé que le 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 [une] demande dans un délai raisonnable sans tenir suffisamment compte de ses moyens et de ses effectifs. » Le Conseil d'État a également considéré, je l'ai dit, que le projet du Gouvernement « pourrait emporter des effets d'aubaine au bénéfice des personnes les plus à même de connaître le droit qui leur est applicable et de disposer, en interne, de compétences et de conseils juridiques

adaptés à leur situation ». Ces considérations justifieraient que l'on renonce à la reconnaissance d'un droit au contrôle et à l'opposabilité des conclusions du contrôle. Nous estimons en outre que l'administration doit disposer, elle aussi, d'un droit à l'erreur et qu'elle ne doit pas se voir opposer des conclusions qui seraient erronées. Nous proposons donc de supprimer les alinéas 17 à 28 de l'article 2.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. J'émet un avis défavorable. Le droit au contrôle est essentiel dans le cadre de la mission de conseil que nous souhaitons développer. Cette mesure est bien encadrée : l'administration devra faire droit à la demande dans un délai raisonnable, mais elle pourra la refuser si elle se trouve matériellement dans l'impossibilité de mener à bien son programme de contrôle.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Même avis.

La commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CS151 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je vous propose de rétablir la mention suivante au début de l'alinéa 19 : « sous réserve des obligations qui résultent d'une convention internationale ». Ce texte s'appliquera bien dans le cadre des conventions internationales.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CS149 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Le Sénat a prévu un délai uniforme de six mois pour faire droit aux demandes de contrôle. Je préfère que l'on s'en tienne à la notion de « délai raisonnable ».

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Nous avons déjà eu l'occasion de débattre de ce qu'est un délai raisonnable en droit et dans la pratique des administrations. Il ne faudrait pas trop corseter le texte : cela dépend des administrations et de leurs obligations d'inspection et de contrôle. Je suis donc favorable à la proposition du rapporteur.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CS152 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement vise à supprimer la mention « dès lors que celle-ci a pu se prononcer en toute connaissance de cause » à la fin de l'alinéa 21 : cet ajout du Sénat me paraît superfétatoire.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CS28 de M. Fabrice Brun.

M. Fabrice Brun. Je vous propose de supprimer l’alinéa 24. Je ne vois pas, en effet, pourquoi on ouvrirait à l’administration un droit à changer d’avis à l’occasion d’un nouveau contrôle. Cela pose un problème de confiance et de stabilité du droit : la personne ou l’entreprise contrôlée resterait sous la menace d’un nouveau contrôle qui remettrait en cause de précédentes conclusions. Ne se trouverait-on pas, dès lors, dans une situation d’insécurité juridique ?

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Vous vous rappelez sans doute les échanges très nourris que nous avons eus sur ce sujet, notamment en séance publique. Il y a eu un engagement de ma part et du ministre afin de bien clarifier la situation : il faut que le droit au contrôle ne constitue pas un droit à la cristallisation *ad vitam aeternam* d’une conclusion. Un contrôle pourra modifier une position adoptée précédemment, mais nous nous engageons fermement à ce que ce ne soit pas de manière rétroactive : la modification s’appliquera après le deuxième contrôle. Un contrôle fiscal ne pourra pas porter sur la période qui le précède. J’é mets donc un avis défavorable à l’amendement.

M. Gérard Darmanin, ministre de l’action et des comptes publics. Je ne peux que souscrire à cette analyse du texte, qui devrait être de nature à vous rassurer.

La commission rejette l’amendement.

Puis elle est saisie de l’amendement CS132 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement de coordination rédactionnelle vise à tenir compte du rétablissement du titre du projet de loi que je vous proposerai tout à l’heure.

M. Gérard Darmanin, ministre de l’action et des comptes publics. J’é mets un avis favorable.

La commission adopte l’amendement.

Puis elle adopte l’article 2 modifié.

Article 2 bis A [nouveau] (art. L. 1113-8 du code général des collectivités territoriales) : *Droit à régularisation en cas d’erreur des collectivités territoriales dans leurs relations avec l’État et les organismes de sécurité sociale*

La commission examine l’amendement CS67 de M. Laurent Saint-Martin.

M. Laurent Saint-Martin. Cet amendement a pour objet de supprimer l’article 2 bis A, adopté à l’initiative du Sénat afin d’instituer un droit à l’erreur au bénéfice des collectivités territoriales. Cette mesure ne correspond pas à la philosophie du droit à l’erreur tel que nous le concevons depuis le début de l’examen du texte : ce droit vaut pour les relations entre l’administration et les usagers finaux, qu’il s’agisse de particuliers ou d’entreprises, mais pas entre les administrations. Par ailleurs, imaginez ce qui se passera en matière de responsabilité si un usager invoque son droit à l’erreur à l’égard d’une administration qui elle-même en excipe vis-à-vis de l’État : cela ne va pas dans le sens du renforcement de la lisibilité et de la simplicité que nous appelons de nos vœux.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. J’é mets un avis favorable.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Même avis.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 2 bis A est supprimé.

Article 2 bis B [nouveau] (Art. L. 114-17 du code de la sécurité sociale) : *Droit à l'erreur en matière de fraude*

La commission est saisie de l'amendement CS87 du Gouvernement.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Par cet amendement, je vous propose de corriger la rédaction de l'article 2 bis B : il convient de préciser que les sanctions administratives prononcées par les directeurs, ou les directrices, des organismes chargés de la gestion des prestations sociales ne sont pas applicables en cas de bonne foi de l'assuré. Si celui-ci commet une première erreur matérielle, il ne pourra donc pas faire l'objet d'une sanction administrative.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cette modification rédactionnelle permettra de lever les ambiguïtés potentielles. J'y suis donc favorable.

La commission adopte l'amendement.

L'article 2 bis B est ainsi rédigé.

En conséquence, l'amendement CS20 tombe.

Article 2 bis [supprimé] (art. L. 114-5-1 [nouveau], L. 552-3, L. 562-3 et L. 571-1 du code des relations entre le public et l'administration) : *Conséquence de l'absence d'une pièce non essentielle d'un dossier de demande d'attribution de droits auprès de l'administration*

La commission examine, en discussion commune, l'amendement CS131 du rapporteur et l'amendement CS32 de M. Bruno Fuchs.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Mon amendement vise à rétablir l'article 2 bis, que nous avons adopté à une large majorité sur la proposition du groupe MODEM. Il s'agissait de faire en sorte que l'absence d'une pièce ne conduise pas à suspendre l'examen d'un dossier.

M. Bruno Millienne. L'amendement CS32 tend à rétablir l'article 2 bis en y ajoutant une précision. Le dispositif ne devait pas s'appliquer lorsque la pièce manquante est « indispensable » pour que l'administration instruisse valablement le dossier. Nous proposons de supprimer cette condition car il nous semble qu'elle peut donner lieu à confusion et à diverses interprétations. Par ailleurs, nous demandons que l'administration soit tenue d'informer l'utilisateur qu'il manque une pièce dans son dossier.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Je préfère la rédaction que nous avons initialement adoptée. Avec la référence aux pièces « indispensables », nous atteignons en effet un bon point d'équilibre : cela donnera de la souplesse pour l'examen des dossiers sans corseter ou coincer l'administration. Étant fidèle à l'esprit de ce que le groupe Modem a proposé en première lecture, je suis défavorable à l'amendement CS32.

M. Bruno Millienne. Je persiste à penser que la référence aux pièces « nécessaires » peut prêter à confusion.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Je suis du même avis que le rapporteur. Ce texte doit aussi permettre à l'administration de garder une certaine capacité d'initiative : ne la corsetons pas trop. Il pourra y avoir une évaluation de cette mesure dans le cadre du conseil de la réforme et, si nécessaire, une correction des pratiques. Celles-ci dépendent surtout de la manière dont le chef d'une administration, le ministre ou le directeur, gère les services placés sous sa responsabilité : il leur reviendra de bien comprendre l'intention du législateur, et nos débats contribueront à éclairer ceux qui se pencheront demain sur ce texte. Le Gouvernement ne partageant pas les craintes qui viennent d'être exprimées, je préfère la rédaction proposée par le rapporteur.

M. Bruno Millienne. Ces explications me satisfont et je retire donc notre amendement.

L'amendement CS32 est retiré.

La commission adopte l'amendement CS131.

L'article 2 bis est ainsi rétabli.

Article 3 bis AAA [nouveau] : *Dispense de l'obligation de télédéclaration et de télépaiement de l'impôt sur le revenu pour les contribuables qui résident dans les « zones blanches »*

La commission est saisie de l'amendement CS122 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Cet amendement concerne les « zones blanches » dont nous avons débattu en première lecture. Je suis défavorable à ce que le texte prévoit une dispense de télédéclaration fiscale pour les administrés se trouvant dans de telles zones, car elles n'ont pas de définition juridique : la notion est mouvante et nous souhaitons d'ailleurs qu'elle le reste. Un plan très haut débit a été lancé par le Gouvernement pour faire disparaître ces « zones blanches ». J'ajoute que les contribuables ont déjà la possibilité de ne pas télédéclarer s'ils en font la demande. D'où mon amendement, qui tend à supprimer le présent article.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 3 bis AAA est supprimé.

Article 3 bis AA [nouveau] : *Assouplissement des obligations déclaratives en matière de TVA sur les travaux d'amélioration des locaux d'habitation*

La commission examine l'amendement CS123 du rapporteur.

M. Stanislas Guerini, rapporteur. Il s'agit de supprimer un ajout du Sénat, qui concerne le taux réduit de TVA applicable aux travaux d'amélioration des locaux d'habitation. Nous avons déjà débattu de ce sujet en première lecture.

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

La commission adopte l'amendement.

En conséquence, l'article 3 bis AA est supprimé.

Article 3 bis : *Non-application en cas de première infraction de l'amende prévue en cas de défaut de souscription, inexactitudes dans les documents propres aux bénéficiaires industriels et commerciaux et à l'impôt sur les sociétés*

La commission adopte l'article 3 bis sans modification.

Mme la présidente Sophie Errante. Nous reprendrons nos travaux ce soir à vingt et une heures. Je vous proposerai de commencer par l'article 19, que nous pourrions ainsi examiner en présence du ministre de l'agriculture.

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 mardi 12 juin 2018 à 17 heures

Présents. - Mme Sophie Beaudouin-Hubiere, M. Ugo Bernalicis, M. Éric Bothorel, M. Fabrice Brun, M. Alain Bruneel, M. Yves Daniel, M. Julien Dive, Mme Sophie Errante, M. Stanislas Guerini, Mme Véronique Hammerer, Mme Stéphanie Kerbarh, M. Mohamed Laqhila, Mme Laure de La Raudière, M. Emmanuel Maquet, Mme Sereine Mauborgne, M. Stéphane Mazars, M. Bruno Millienne, M. Jean-Baptiste Moreau, Mme Cendra Motin, M. Christophe Naegelen, M. Benoit Potterie, M. Frédéric Reiss, M. Cédric Roussel, M. Jean-Charles Taugourdeau, M. Jean Terlier, Mme Cécile Untermaier

Excusés. - M. Grégory Besson-Moreau, M. Jean-Charles Colas-Roy, Mme Jeanine Dubié, Mme Élodie Jacquier-Laforge, M. Arnaud Viala