



« Toulouse Capitole Publications » est l'archive institutionnelle de l'Université Toulouse 1 Capitole.

Pacte, une loi de simplification pour les entreprises

Claire SERLOOTEN,
*Maître de conférences en droit privé, Université Toulouse 1 Capitole, IUT de Rodez,
Centre de droit des affaires (CDA)*

Pour toute question sur Toulouse Capitole Publications,
contacter portail-publi@ut-capitole.fr

Pacte, une loi de simplification pour les entreprises

La simplification, c'est un peu, si vous me le permettez, comme la série télévisée « La petite maison dans la prairie ». On se pose à son propos trois questions : quand a-t-elle commencé sa diffusion ? Combien comporte-t-elle d'épisodes et surtout quand s'achèvera-t-elle ?

Nous avons, en effet, connu en droit un « train » de simplification avec les lois WARSMANN¹, SAPIN II² en 2016, plus récemment il y a eu l'adoption en première lecture par l'assemblée nationale le 27 mars dernier de la proposition de loi de simplification, de clarification et d'actualisation du code de commerce³.

Il apparaît donc impossible de répondre aux interrogations formulées plus haut car la simplification n'est pas une fin en soi. Elle doit en principe servir un fond. Ici, il s'agit, comme le dit le thème dans lequel s'inscrit cette intervention, de faciliter le projet d'entreprise.

Et pour faciliter ce projet quoi de mieux que de supprimer ce qui n'est pas essentiel dans nos textes de droit, d'une part, et, rendre moins complexe cette réglementation, d'autre part, les deux significations du verbe simplifier.

Telle est aussi l'ambition de la loi PACTE⁴. Cette ambition semble loin d'avoir survécu, au premier regard, quand on compte le nombre d'articles dont elle s'est enrichie au cours des discussions parlementaires. Néanmoins, il nous faut vérifier cela en décortiquant plus dans le détail ce texte.

Pour cela, ce sont deux éléments clefs dans la vie d'une entreprise que nous allons analyser : la création, dans un premier temps et la croissance, dans un second temps (Mme DOLS).

I. La création simplifiée

Concernant la création de l'entreprise, pour la simplifier, il s'agit « en même temps » d'assouplir les obligations des entrepreneurs (A) et d'alléger les démarches administratives de l'entreprise (B).

¹ Loi n°2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, JORF n°115 du 18 mai 2011, texte n°1 ; Loi n°2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allégement des démarches administratives, JORF n°71 du 23 mars 2012, texte n°1.

² Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, JORF n°287 du 10 décembre 2016, texte n° 2.

³ Proposition de loi n°759 adoptée par le Sénat de simplification, de clarification et d'actualisation du droit des sociétés, le 8 mars 2018.

⁴ Le texte a été adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 11 avril 2019. Il a fait l'objet de trois recours devant le Conseil constitutionnel. Une décision a été rendue le 16 mai 2019 (Décision n° 2019-781 DC, JORF n°109 du 11 mai 2019, texte n° 107) et ne concerne aucun des articles cités dans ces lignes.

A. L'assouplissement des obligations des entrepreneurs

Pour assouplir les obligations des entrepreneurs, plusieurs mesures doivent être citées. Nous en retiendrons trois.

En premier lieu, **l'article 4** relatif à la suppression du stage obligatoire de préparation à l'installation (SPI) des artisans afin de s'inscrire au répertoire des métiers. Si cette mesure semble aller dans le sens de la simplification puisqu'elle supprime un élément, il faut quand même se demander si elle n'est pas essentielle.

Pour soutenir cette dernière position, il est principalement avancé que les artisans demeurent contraints par cette obligation alors que ce type de stage n'est que facultatif pour les commerçants. Et, l'inégalité de situation créée ne peut justifier que cette obligation perdure. Une harmonisation est donc souhaitée.

Cependant, on peut souligner deux éléments qui imposent de s'interroger sur la cohérence de cette mesure avec le contexte règlementaire actuel. D'une part, en 2014, la dispense de ce même stage pour les micro-entrepreneurs exerçant une activité artisanale a été supprimée. Il a ainsi été jugé nécessaire de conserver celui-ci pour cette catégorie d'artisans qui représentent 31 % des créations d'entreprises artisanales en 2016⁵. D'autre part, en 2016, dans le cadre de la loi Sapin II, il a été refusé de supprimer cette obligation de suivi de stage et il a été précisé que toute demande de suivi devait être réalisée dans le délai d'un mois. À défaut, l'artisan était enregistré de droit au répertoire des métiers.

Il est alors légitime de se demander ce qui a pu changer entre 2016 et 2019 pour admettre aujourd'hui cette même suppression. Il semblerait que deux arguments puissent jouer en faveur de celle-ci. D'abord, la mise en place du guichet électronique unique en 2021⁶ qui ne permettra plus de différencier l'enregistrement d'un type d'activité par rapport à un autre. Ensuite, en conséquence de cette mise en place, la suppression des Centre de formalités des entreprises (CFE) des chambres des métiers, auparavant destinataire de la preuve du suivi de stage.

Ainsi, si cette mesure peut s'harmoniser avec les autres qui composent la loi PACTE, il n'est pas certain que cela soit le cas avec celles contenues dans d'autres textes récents.

⁵ Ces chiffres sont issus d'une étude de l'INSEE sur l'économie française datant de 2018, à consulter en suivant l'adresse suivante : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3303574?sommaire=3353488>.

⁶ Cette mesure est prévue par l'article 1^{er} de la loi PACTE, v. infra.

Dans le même ordre d'idée de la simplification par le biais de la suppression d'une mesure, il faut citer, en deuxième lieu, celle qui est contenue dans **l'article 39 de la loi PACTE**⁷. Il s'agit de la suppression de l'obligation de posséder un compte bancaire dédié à l'activité professionnelle pour les micro-entrepreneurs réalisant moins de 10 000 euros de chiffres d'affaires annuel. L'obligation ne réapparaît que lorsque le seuil de 10 000 euros est dépassé pendant deux années consécutives. Deux remarques s'imposent tout de suite.

La première est que le chiffre choisi au départ dans le projet de loi était de 5000 euros afin de correspondre au seuil fixé dans la loi de finances pour 2018 pour l'exonération de la cotisation foncière minimum des entreprises⁸. À compter du 1^{er} janvier 2019, les entreprises dont le montant du chiffre d'affaires ou de recettes n'excède pas 5000 euros sont exonérées de cotisation minimum. Le montant a été élevé à 10 000 euros en commission par les députés pour mieux coller aux objectifs de réduction des rigidités du régime applicable.

La seconde est que l'obligation, qui devait déjà disparaître en 2016, avait été assouplie pour décaler son impérativité d'un an à compter de la création afin de trouver un équilibre acceptable entre les positions⁹. Ici, le décalage est encore accentué.

En pratique, la suppression pourrait paraître un élément positif puisque c'est un coût¹⁰ qui a été supprimé au profit d'une majorité de micro-entrepreneurs. En effet, si le chiffre d'affaires annuels moyen des micro-entrepreneurs est de 13 553 euros en 2017¹¹, il faut aussi savoir que 50% des micro-entrepreneurs ont un chiffre d'affaires inférieur à 5250 euros.

Il faut donc, là encore, vérifier si nous sommes en présence d'une contrainte essentielle qui a été supprimée ou non pour apprécier cette mesure. Signalons que cette suppression ne semble pas accordée à l'évolution de la réglementation actuelle applicable au micro-entrepreneur. À compter du 1^{er} janvier 2019, tous les micro-entrepreneurs, doivent obligatoirement déclarer en ligne leur chiffre d'affaires afin de payer les cotisations sociales afférentes. Jusqu'à cette date, seuls les micro-entrepreneurs ayant un chiffre d'affaires dépassant certains seuils étaient soumis à cette déclaration¹². Or, pour effectuer cette déclaration, cela est plus difficilement réalisable

⁷ Art. 12, selon la numérotation précédant le texte définitif.

⁸ V. Étude d'impact, Projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises, §3.2, p. 163.

⁹ Art. 127 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, JORF n°287 du 10 décembre 2016, texte n° 2.

¹⁰ Environ 240 euros par an pour un compte professionnel, 60 à 96 euros pour un compte non professionnel, v. Rapp. n°254 du 17 janvier 2019, p. 147.

¹¹ Selon l'étude annuelle de l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (Acoss), la fédération nationale des Urssaf.

¹² 20 700 euros pour les pour les activités de commerce et de fourniture d'hébergement (hôtels, chambres d'hôtes, meublés de tourisme) ; 8 300 € pour les prestations de service et les professions libérales relevant des BNC ou des BIC.

en l'absence de comptes séparés entre l'activité professionnelle et l'activité personnelle, que les micro-entrepreneurs sont, pour la plupart, des professionnels avec peu d'expérience¹³.

De plus, il est exigé des micro-entrepreneurs de maintenir une comptabilité minimale en tenant un livre des recettes encaissées. La même question se pose de savoir comment tenir un tel livre en l'absence de compte bancaire professionnel séparé du ou des comptes personnels. Ce livre-journal des recettes professionnelles est pourtant décrit comme le véritable moyen de contrôle des activités de ces micro-entrepreneurs¹⁴. On le voit, là encore, il est délicat de concilier les récentes mesures légales issues de différents textes.

Enfin, en troisième lieu, nous pouvons relever **l'article 7¹⁵**, qui est venu enrichir la loi PACTE, en commission, sous l'impulsion de l'Assemblée nationale. Il contient neuf mesures relatives à la simplification du régime de l'EIRL. Parmi ces mesures, on peut en citer deux qui sont intéressantes sur le plan patrimonial. Il s'agit, premièrement, de la possibilité offerte de choisir le statut de l'EIRL avec un patrimoine séparé même en l'absence de bien, droit, obligation ou sûreté affectés à celui-ci. Cette mesure vise à revenir sur l'interdiction posée par la Cour de cassation en 2018 d'une telle pratique¹⁶. Deuxièmement, il est admis que la composition du patrimoine d'affectation, après la déclaration initiale, puisse varier par une simple inscription ou un simple retrait en comptabilité d'un bien affecté à l'activité professionnelle. Cette évolution du patrimoine d'affectation ne sera opposable aux tiers qu'à compter de la publication des comptes c'est-à-dire leur dépôt au registre dans lequel est immatriculé l'entrepreneur. Cela signifie que ce sont les documents comptables qui vont permettre d'acter cette modification du patrimoine affecté.

Ces deux mesures sont particulièrement utiles pour arriver véritablement, après des hésitations, à inscrire le statut de l'EIRL dans l'éventail des outils d'organisation d'une activité économique. Par comparaison, on peut insister sur le fait que l'obligation d'un capital minimum a aussi pratiquement disparu pour les sociétés commerciales et que le contenu de leur patrimoine est fixé par référence à leur bilan.

Ces différentes mesures sont à inscrire dans la lignée de la loi de finances pour 2019 qui est venue apporter de la souplesse concernant l'option pour le régime de l'IS. Auparavant, cette

¹³ Selon une étude de l'INSEE de septembre 2017, cinq ans après leur immatriculation du 1er semestre 2010, 23% des micros-entrepreneurs étaient toujours actifs en 2015.

¹⁴ V. Étude d'impact, Projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises, §2.1.3, p. 162.

¹⁵ Art. 5 ter, selon la numérotation précédant le texte définitif.

¹⁶ Cass.com., 7 fevr. 2018, n°16-24481, Bull. civ. IV, n°179 ; Dalloz actualité, 9 fevr. 2018, obs. A. Lienhard ; D. 2018. 594, obs. A. Lienhard , note S. Tisseyre ; ibid. 1829, obs. F.-X. Lucas et P. Cagnoli ; Rev.sociétés 2018. 311, note G. Grundeler ; JCP E 2018, n° 1276, note C. Lebel ; JCP 2018, n° 279, note J.-D. Pellier ; LPA 16 mars 2018, obs. V. Legrand ; Bull. Joly 2018. 226, obs. B. Saintourens.

option était irrévocabile. À compter de 2019, il sera possible dans certaines conditions de revenir sur ce choix¹⁷. On observe alors une certaine cohérence de l'ensemble de ces mesures afin de rendre le régime de l'EIRL plus attractif. Les chiffres étaient d'ailleurs décevants. Il était espéré un nombre 100 000 statuts de l'EIRL choisis à la fin 2012¹⁸. En réalité, selon les chiffres de l'INSEE, seuls 56 940 EIRL étaient enregistrés au 31 juillet 2018. Il n'est toutefois pas certain que ces mesures suffisent à atteindre l'objectif annoncé, puisqu'il est aussi prévu dans la loi PACTE de supprimer l'obligation de faire évaluer les biens affectés au patrimoine professionnel d'une valeur supérieure à 30 000 euros. Cette disposition étant directement inspirée de celle applicable aux apports en nature dans les sociétés, sa disparition peut créer dans l'esprit du futur entrepreneur un flottement sur le bon comportement à adopter. Finalement, pour faire de l'EIRL le statut de droit commun pour tous les entrepreneurs individuels dès la création de leur entreprise, ne serait-il pas plus pertinent, comme le relevait le Sénat¹⁹, de favoriser l'information de ceux-ci plutôt que la multiplication des ajustements.

Pour simplifier, nous l'avons vu, le législateur a utilisé la méthode de la suppression. Mais, il aussi essayé d'utiliser celle qui consiste à rendre moins complexe un élément central de la création des entreprises : les démarches administratives.

B. L'allègement des démarches administratives

Pour alléger les démarches de créations d'entreprise, plusieurs mesures doivent être citées. Nous en retiendrons trois.

En premier lieu, **l'article 1^{er}** relatif à la mise en place d'un guichet unique par voie dématérialisée dont le recours sera obligatoire pour la création mais aussi la modification ou la cessation d'une activité²⁰. Il collectera l'ensemble des informations et des pièces nécessaires à la confection du dossier de formalités. De plus, il constituera l'interface directe entre les organismes destinataires et les entreprises, quels que soient l'activité, le lieu d'implantation et la forme juridique des entreprises. Cela paraît très positif sur plusieurs plans : l'identification du bon organisme interlocuteur (à la place des 1400 CFE actuels sur le territoire national), la

¹⁷ Selon l'article 50 de la loi de Finances pour 2019, il est désormais possible de renoncer à l'option pour l'IS au titre des cinq premières années. En revanche, cette renonciation présente, elle aussi, un caractère irrévocabile, de sorte qu'il n'est plus possible d'opter à nouveau pour l'IS. Les sociétés souhaitant renoncer à l'option doivent, pour ce faire, notifier leur choix à l'Administration avant la fin du mois précédent la date limite de versement du premier acompte d'impôt sur les sociétés du cinquième exercice suivant celui au titre duquel l'option a été exercée, qui dépend de la date de clôture de l'exercice. Une fois passé ce délai, l'option pour l'IS devient irrévocabile.

¹⁸ V. Projet de loi relatif à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL), étude d'impact, §4.5, p. 17.

¹⁹ Un amendement avait été déposé en ce sens, mais a été ensuite supprimé par l'Assemblée nationale.

²⁰ Sauf pour les professions réglementées.

normalisation des informations à fournir, la diffusion facilitée des informations et des pièces justificatives et, corrélativement, une baisse des charges liées au traitement des déclarations par les organismes destinataires, l'accélération de l'accomplissement des formalités, l'attribution d'un seul numéro d'identification.

Il est même précisé, dans l'étude d'impact²¹, que ce guichet unique électronique sera construit sur le fondement du téléservice « guichet-entreprises.fr » développé par le Guichet entreprises. Et c'est peut-être de là que viendront les problèmes d'application d'une telle disposition. Il faut certainement rappeler que la mise en place d'un tel guichet électronique a commencé en 2009 avec la création d'une association Guichet entreprises regroupant les principaux réseaux de CFE. Puis, elle s'est poursuivie par la création d'un groupement d'intérêt public en 2011 qui a été remplacé en 2015 par un service à compétence nationale rattaché à la DGE (direction générale des entreprises).

Parallèlement à cette évolution institutionnelle, sur le plan pratique, depuis 2010, une mise en place progressive d'un traitement des dossiers par la voie électronique s'est produite. Elle a abouti depuis 2013, à une création en ligne des entreprises donc totalement dématérialisée via la plateforme guichet-entreprises.fr. Malgré cela, seulement 6% des dossiers de créations sont déposés en ligne. Ils représentent 56 000 dossiers sur 930 000 annuels.

Par conséquent, il va falloir changer les habitudes de 94% des entrepreneurs créateurs d'entreprise. Cela risque d'être délicat dans le contexte actuel de disparition des CFE. Oui, ce qui est souvent reconnu comme difficulté centrale, tant par les organismes destinataires que par les entrepreneurs, c'est la nécessité d'une plus grande information pour utiliser, sans crainte, l'outil informatique. Sans les CFE, il sera peut-être plus laborieux de trouver des réponses aux questions qu'ils se posent. C'est peut-être pour cette raison que l'Assemblée nationale a refusé la proposition du Sénat de supprimer dès le 1^{er} janvier 2021 les CFE des CCI et qu'il a été prévu une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2023 (au plus tard) avec des mesures transitoires applicables (au plus tard) au 1^{er} janvier 2021. Il a aussi été prévu de fixer par un décret les modalités d'accompagnement et d'assistance des entreprises par les organismes consulaires et l'organisme unique. Les délais d'entrée en vigueur fixés apparaissent alors d'une durée raisonnable afin de régler ce point. Ils sont d'autant plus d'une durée raisonnable qu'il faudra aussi éclaircir un autre point important : la mise en cohérence du fait que « le dépôt vaut déclaration auprès du destinataire dès lors que le dossier est régulier et complet à l'égard de celui-ci »²² alors qu'en principe, ce sont les organismes destinataires qui sont seuls habilités à

²¹ V. Étude d'impact, Projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises, §4.2.2, p. 31.

²² Art. 1^{er}, I, 2^o.

se prononcer sur la régularité et sur la validité des dossiers. En pratique, la question va également se poser de savoir comment mettre en œuvre des contrôles automatiques lorsqu'un flux annuel de trois millions de formalités devra être géré.

La dématérialisation comme dispositif de simplification perce, en deuxième lieu, **dans l'article 2** de la loi PACTE. Il habilite le gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance dans un délai de 24 mois, les mesures pour la création d'un registre dématérialisé des entreprises ayant pour objet de centraliser et de diffuser les informations les concernant. Le but est clairement d'assurer la transparence de la vie des affaires et de réduire les coûts de tenus des huit registres existants actuellement. Cela devrait, en plus, rendre moins complexe les obligations déclaratives des entrepreneurs et plus rapide leur traitement.

Indépendamment qu'il est peut-être contestable de légitérer par le biais d'ordonnance, il est opportun de rappeler que le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 4 septembre 2018²³, exige désormais expressément que le gouvernement ait une idée suffisamment précise de ce qu'il entend faire lorsqu'il décide d'avoir recours à une habilitation de l'article 38 de la Constitution. Et, le contenu de cet article 2, ne ressemble pas tout à fait à une idée précise. Deux points doivent être évoqués.

Le premier peut être rapproché de ce qui était signalé précédemment en ce qui concerne l'article 1^{er}. Il est relatif au contrôle et à la valeur des informations déclarées dans le nouveau registre. L'objectif du nouveau dispositif est de « simplifier (...) les modalités de contrôle des informations déclarées »²⁴. La question se pose de savoir qui sera compétent pour effectuer celui-ci et quel rôle sera endossé par les anciens organismes chargés de la tenue de ces registres. Cela est d'autant plus important que cela peut conditionner la valeur juridique des informations contenues dans ce registre général. Précisément, on peut se demander si cette valeur sera identique à celle qui était donnée aux informations contenues dans le registre du commerce et des sociétés (RCS) : opposabilité aux tiers, présomption de la qualité de commerçant pour les personnes immatriculées et attribution de la personnalité morale dès l'immatriculation.

Le second point recoupe, par ailleurs, le manque de cohérence du texte. Un doute persiste sur le fait de déterminer si le registre envisagé est un registre général regroupant des informations figurant déjà dans d'autres registres ou bien un registre unique se substituant totalement aux autres registres existants. Le vocabulaire utilisé dans le texte est « registre général » mais ensuite, il faut noter que le texte établit que « celui-ci se substitue aux répertoires et registres

²³ Décision n°2018-769 DC du 4 septembre 2018, JORF n°205 du 6 septembre 2018, texte n°2.

²⁴ Art. 2, I, 2^o.

d'entreprises existants ». Juste après deux exceptions capitales sont ajoutées : persisteraient le « répertoire national des entreprises (...) tenu par l'INSEE et (l)es registres tenus par les greffiers des tribunaux de commerce »²⁵. En définitive, la position du gouvernement est fluctuante et démontre une insuffisante préparation comme le disait le Sénat. Dans ces conditions, il paraît peu recommandé d'accorder un « blanc-seing » au gouvernement.

Enfin, en troisième lieu, il faut citer **l'article 3** de la loi PACTE qui rend moins complexe, grâce à la dématérialisation, l'obligation des créateurs d'entreprise de publier un avis de constitution dans un journal d'annonces légales. La finalité est d'ouvrir le dispositif d'habilitation aux services de presse en ligne alors que, jusqu'à présent, seuls les journaux imprimés pouvaient prétendre à une telle habilitation. Cela est positif dans le mouvement actuel d'utilisation des données sous la forme numérique. On peut imaginer que les futurs créateurs d'entreprise s'inscriront dans ce mouvement.

Ce tempérament s'accompagne de la possibilité pour les ministres de fixer une tarification forfaitaire et non plus à la ligne, ce qui sera source d'économie pour les entreprises. Surtout, il faut faire ressortir que l'assemblée nationale a enrichi le texte d'une disposition remarquable. Les annonces relatives aux sanctions administratives infligées par la DGCCRF en cas de non-respect des délais de paiement dont la publication n'est plus facultative depuis 2016 pourront aussi faire l'objet d'une publication auprès d'un service de presse en ligne.

Cela est extrêmement bénéfique pour la diffusion de ce type d'annonce puisque l'on sait aujourd'hui que les retards de paiement sont responsables de nombreuses cessation d'activité. Les créateurs d'entreprises seront de cette manière plus avertis sur leurs partenaires et quoi de mieux qu'un climat de confiance pour augmenter le nombre de création d'entreprise.

Pour conclure, on pourrait peut-être répéter au législateur et au gouvernement que la vraie simplification du projet d'entreprise passe, en priorité, par une bonne mise en cohérence des dispositions éparses de notre réglementation. Et je pense que Charles INGALLS, le bon père de famille dans la série la Petite maison dans la prairie, ne dirait pas le contraire. Je vous remercie.

Je vous propose, à présent, de poursuivre cette réflexion sur l'objectif de simplification de la loi PACTE en nous intéressant aux dispositions relatives à la vie des entreprises.

²⁵ Art. 2, I, 1°.