

N° 869
SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 septembre 2021

PROJET DE LOI

(procédure accélérée)

en faveur de l'activité professionnelle indépendante,

PRÉSENTÉ

au nom de M. Jean CASTEX,

Premier ministre

Par M. Bruno LE MAIRE,

Ministre de l'économie, des finances et de la relance

Et par M. Alain GRISET,

Ministre délégué chargé des petites et moyennes entreprises

(Envoyé à la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La France compte environ 2,8 millions de travailleurs indépendants auxquels s'ajoutent 444 000 personnes du secteur agricole exerçant une activité non salariée à titre principal ou en complément d'activité. Si une définition juridique du travailleur indépendant n'existe pas, cette notion recouvre notamment les entrepreneurs agriculteurs, artisans, commerçants, professionnels libéraux, travailleurs collaborant avec des plateformes et dirigeants de société qui sont affiliés à la sécurité sociale des travailleurs indépendants. Le travail indépendant connaît ces dernières années un nouveau dynamisme porté notamment par le développement de nouvelles formes d'organisations et de modalités du travail, et par le changement des aspirations individuelles en particulier des jeunes générations. Ces facteurs ont contribué à amener à l'entrepreneuriat des personnes qui n'en avaient pas le projet initial. En 2020, malgré la crise sanitaire, dans l'ensemble de l'économie marchande hors secteur agricole, le nombre total de créations d'entreprises a augmenté de 4 % par rapport à 2019. Cette hausse est essentiellement portée par les immatriculations d'entrepreneurs individuels optant pour le régime du micro-entrepreneur (+ 9 %).

Environ 2,4 millions d'unités légales de moins de dix salariés sont dirigées par des indépendants, dont plus de 900 000 ont opté pour le régime du micro-entrepreneur. Elles emploient 1,3 million de salariés et représentent 8,4 % du chiffre d'affaires et 12,9 % de la valeur ajoutée de l'ensemble des secteurs marchands. Le secteur de la santé est celui qui compte le plus d'entreprises (447 000) et aussi celui qui dégage le plus de valeur ajoutée (19 % des entreprises considérées). Le commerce est le secteur employant le plus de salariés avec 342 000 salariés en équivalent temps plein.

En 2017, le revenu mensuel moyen des travailleurs indépendants était de 2 580 € nets, mais avec une forte disparité entre travailleurs indépendants « classiques » (3 580 € par mois en moyenne) et micro-entrepreneurs (470 € par mois).

Malgré les progrès des dernières années, plusieurs défis restent à relever pour encourager le travail indépendant : fluidification des parcours, meilleure protection du travailleur indépendant, cadre plus propice au rebond, accès plus simple à la formation, simplification de la

transmission – reprise d’entreprise. De surcroît, la crise actuelle a davantage exposé les travailleurs indépendants aux risques économiques inhérents à leurs activités (pertes de revenus non compensées, charges fixes à assumer malgré une activité à l’arrêt ou fortement réduite).

Pour répondre à ces enjeux, ce projet de loi en faveur des indépendants a été élaboré pour offrir aux entrepreneurs un cadre plus simple et protecteur au moment de la création d’entreprise et pour les accompagner tout au long de l’exercice de leur activité.

Le chapitre I^{er} du projet de loi contient des mesures de simplification de différents statuts de l’entrepreneur.

La section 1 prévoit un ensemble de dispositions déterminant les nouvelles conditions d’exercice de l’entrepreneur. Elle s’attache à refondre le statut de l’entrepreneur individuel afin d’assurer le double objectif de renforcer la protection du patrimoine personnel de l’entrepreneur tout en dé-complexifiant l’accès à une telle protection.

Actuellement, l’entrepreneur individuel (EI) n’optant pas pour le statut de l’entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL) est, dans son activité professionnelle, responsable indéfiniment des dettes contractées sur son patrimoine, lequel regroupe les biens personnels et professionnels. La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques a tempéré ce principe en rendant la résidence principale insaisissable pour la liquidation des dettes professionnelles. Les entrepreneurs individuels restent cependant très vulnérables sur le surplus des éléments de leur patrimoine, et se saisissent peu de l’EIRL pour renforcer cette protection, en raison de sa complexité. Selon une enquête IPSOS de juin 2021, réalisée auprès de l’ensemble des travailleurs indépendants, la protection du patrimoine arrive en troisième position dans leurs sujets de préoccupation. 78 % des entrepreneurs individuels disent ainsi être préoccupés par cette question, dont 32 % qui le sont « beaucoup ». Les artisans et les plus jeunes sont encore davantage préoccupés par ce sujet (85 % et 87 %). Dans ce contexte, plus d’une entreprise individuelle sur deux (55 %) serait prête à accepter des taux d’emprunt plus élevés en contrepartie d’une protection de son patrimoine personnel.

L’**article 1^{er}** du projet de loi complète le chapitre VI du titre II du livre V du code de commerce relatif à la protection de l’entrepreneur individuel et de son conjoint, pour y insérer deux sections nouvelles, à la suite de la section 1 relative à l’insaisissabilité de la résidence principale et de la

section 2 relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL).

La première section détermine le cadre du nouveau statut de l'entrepreneur individuel, en posant une définition claire de l'entrepreneur individuel ainsi qu'une clef de répartition entre ce qui relève du patrimoine professionnel et ce qui relève du patrimoine personnel.

Le nouvel article L. 526-22 du code de commerce inclus dans cette section protège, par défaut, l'ensemble du patrimoine personnel de l'entrepreneur individuel vis-à-vis des créanciers professionnels, par dérogation aux articles 2284 et 2285 du code civil. Cette disposition octroie dès lors à l'entrepreneur individuel la majeure partie de la protection du patrimoine personnel conférée au régime de l'EIRL, tout en dispensant l'entrepreneur individuel d'un formalisme complexe qui constituait un irritant à l'origine du faible recours à l'EIRL.

Par ailleurs, cet article dispose que les dettes dont l'entrepreneur individuel est redevable auprès des organismes de recouvrement des cotisations et contributions sociales sont nées à l'occasion de l'exercice professionnel mentionné au premier alinéa de l'article L. 526-22 du code de commerce.

Le nouvel article L. 526-23 garantit, dans certains cas, à l'administration fiscale et aux organismes de sécurité sociale, un droit de gage portant sur la totalité du patrimoine personnel et professionnel de l'entrepreneur individuel.

En outre, pour éviter le risque d'assèchement des crédits par l'extension de cette protection, il reste loisible aux créanciers de convenir avec l'entrepreneur individuel débiteur d'une extension de leurs garanties, au cas par cas et soit par des conventions spéciales qui existent dans le droit positif (sûretés), soit par un nouvel acte de renonciation à la protection émanant de l'entrepreneur individuel lui-même (prévu dans le nouvel article L. 526-24).

La deuxième section détermine les conditions de la mise en place d'une transmission universelle de patrimoine. Le transfert ainsi opéré vise notamment à fluidifier le passage de l'exercice d'une activité en nom propre à une société. Le mécanisme permet ainsi la cession à un tiers, la donation, ou l'apport dans une société nouvellement constituée ou préexistante de l'activité indépendante exercée, ce qui comprend l'ensemble de l'actif et du passif professionnel, sans préjudice toutefois des droits de préemption conférés à des entités publiques ou à leurs concessionnaires. Ce transfert sera opposable aux tiers, à compter de la

publicité de l'opération. Le tiers cessionnaire ou donataire, ou la société bénéficiaire de l'apport reprendra l'intégralité des engagements.

Les dispositions relatives à la transmission d'un fonds de commerce ou d'un bail commercial ne sont pas applicables à la cession, à la transmission ou à l'apport en société du patrimoine professionnel d'un entrepreneur individuel, nonobstant toute stipulation contraire.

Les contrats conclus par l'entrepreneur individuel peuvent être cédés, transmis ou apportés en société sans l'accord écrit préalable du cocontractant, sauf si des clauses contraires ont été convenues.

Ces dispositions ne seront pas applicables aux créances nées antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi.

L'**article 2** modifie l'article L. 161-1 du code des procédures civiles d'exécution pour le mettre à jour du nouvel article L. 526-22 du code de commerce (création d'un patrimoine professionnel de l'entrepreneur individuel par l'effet de la loi), tout en assurant un certain parallélisme avec l'article L. 161-2 consacré à l'entrepreneur individuel exerçant sous le régime de l'EIRL.

L'**article 3** modifie, d'une part, l'article L. 273 B du livre des procédures fiscales et l'article L. 133-4-7 du code de la sécurité sociale afin d'y inclure l'entrepreneur individuel tel que défini à l'article L. 526-22 du code de commerce (lui-même issu de l'article 1^{er} du présent projet de loi), et, d'autre part, l'article L. 526-1 du code de commerce pour y supprimer la référence à l'article 1729 du code général des impôts, et ainsi assurer la concordance rédactionnelle entre les articles L. 526-1 et L. 526-22 du code de commerce.

L'**article 4** prévoit l'habilitation du Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances, dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi permettant d'adapter aux nouveaux articles L. 526-22 à L. 526-30 du code de commerce :

- les dispositions relatives aux entreprises en difficulté, en particulier celles du livre VI du code de commerce et du livre III du code rural et de la pêche maritime, et d'apporter les modifications, clarifications et mises en cohérence liées à ces adaptations ;
- les dispositions relatives aux situations de surendettement des particuliers, en particulier celles du livre VII du code de la

consommation, en vue de traiter des difficultés de l'entrepreneur individuel relativement à son patrimoine personnel.

La sécurisation juridique du nouveau dispositif sera ainsi optimisée.

La section 2 du projet de loi contient des dispositions régissant les EIRL existantes, tout en supprimant la possibilité d'en créer de nouvelles.

L'**article 5** organise la mise en extinction du régime de l'EIRL : à compter de l'entrée en vigueur de la loi, il sera impossible de créer de nouvelles EIRL et de transmettre, en cas de décès de l'entrepreneur individuel ayant opté pour le régime de l'EIRL, celles qui existent. Toutefois, le régime de l'EIRL demeure en vigueur pour les actuelles EIRL. Le régime de l'EIRL a été créé par la loi n° 2010-658 du 15 juin 2010 relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée. L'objectif premier de la création de l'EIRL était de mettre un terme à l'inégalité de traitement qui existait jusqu'alors entre ceux qui dirigeaient des entreprises sous forme de société et les 1,5 million d'entrepreneurs qui dirigeaient leur activité en nom propre.

Le régime de l'EIRL n'a pas rencontré le succès escompté : alors que 100 000 EIRL étaient attendues fin 2012, on en dénombrait seulement 97 174 à la fin du mois de juin 2021.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette situation :

- - le régime de l'EIRL est plus complexe que celui de l'entrepreneur individuel, ce qui peut dissuader les créateurs d'entreprise de choisir ce régime, notamment ceux qui ont des activités réduites ou sont en phase de lancement (micro-entrepreneurs notamment) ;
- - la protection offerte par le régime de l'EIRL a pu paraître fragile aux entrepreneurs et à leurs conseils, en raison de tâtonnements jurisprudentiels, voire de confusion du patrimoine prononcée en cas de manquement à ces règles complexes d'affectation ;
- - les entrepreneurs ont pu craindre les sanctions personnelles encourues par l'EIRL en cas de redressement ou de liquidation judiciaire, notamment la faillite personnelle ou l'interdiction de gérer en cas de non-respect de la séparation des patrimoines (articles L. 653-3 et L. 653-8 du code de commerce) ou la banqueroute (emprisonnement de 5 ans et amende de 75 000 €),

en cas de comptabilité manifestement incomplète ou irrégulière (article L. 654-2 du code de commerce) ;

- - le dispositif a été insuffisamment mis en valeur par les structures de conseil et d'accompagnement et était initialement peu visible dans les formulaires de création d'entreprise. Une enquête dans les Hauts-de-France, lancée en juillet 2019, à la demande du ministère de l'économie et des finances, et en partenariat avec les chambres de métiers et de l'artisanat et l'Ordre des experts-comptables faisait ressortir qu'un tiers de ceux qui exerçaient en entrepreneurs individuels ignoraient l'existence de l'EIRL. De plus, il est apparu qu'un tiers des entrepreneurs individuels auraient gagné à passer en EIRL, au regard de leurs caractéristiques.

L'instauration du nouveau statut par l'article 1^{er} du présent projet de loi accorde à l'EIRL une valeur ajoutée négligeable. Ce statut assurant par défaut la protection du patrimoine personnel dans le cadre de l'exercice en nom propre s'accompagne donc en toute logique de l'abrogation de l'EIRL pour l'avenir. La réécriture des dispositions idoines du code de commerce vise à empêcher la création de nouvelles EIRL à compter de l'entrée en vigueur de la loi. La liberté d'entreprendre et la liberté des contrats sont garanties par le maintien des dispositions pour le seul besoin des EIRL existantes.

La section 3 du projet de loi concerne les professions libérales réglementées.

L'**article 6** habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi pour :

- - En premier lieu, clarifier, simplifier et mettre en cohérence les règles relatives aux professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.

Il s'agit d'une part de préciser les règles communes aux professions libérales réglementées, c'est-à-dire celles régissant de manière transversale les professions de santé, les professions juridiques ou judiciaires et les professions techniques et du cadre de vie. Ce dernier ensemble désigne les professions libérales réglementées n'appartenant ni à la famille des professions de santé, ni à la famille des professions juridiques ou judiciaires. Il s'agit notamment des experts-comptables, commissaires aux comptes, architectes, géomètres-experts, experts fonciers et agricoles et experts forestiers, ainsi que des vétérinaires. Un des constats émanant des organisations professionnelles consultées sur cet article est celui d'un frein

de l'exercice de l'activité libérale par le biais d'une société à raison du manque de lisibilité du droit applicable ainsi que des frais de conseils juridiques qu'induit ce manque de lisibilité ;

D'autre part, il sera procédé à l'adaptation des régimes juridiques permettant aux professions libérales réglementées d'exercer sous forme de société. Notamment, les dispositions de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et aux sociétés de participations financières de professions libérales, permettant aux professions libérales réglementées d'accéder aux sociétés commerciales de capitaux sont devenues difficilement lisibles et coexistent avec des régimes parallèles ouverts professions juridiques ou judiciaires (loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques) ainsi qu'à certaines professions techniques et du cadre de vie - experts-comptables (ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable), géomètres-experts (loi n° 46-942 du 7 mai 1946 instituant l'ordre des géomètres-experts), architectes (loi n° 77-2 du 3 janvier 1977) et vétérinaires (article L. 241-17 du code rural et de la pêche maritime). Ces régimes comprennent des exigences inégales, sources de confusion et d'insécurité juridique pour les professionnels ;

- - En second lieu, faciliter le développement et le financement des structures d'exercice des professions libérales réglementées.

Le chapitre II du projet de loi s'attache à rénover le cadre juridique de l'exercice d'activités artisanales.

L'**article 7** habilite le Gouvernement à procéder, par voie d'ordonnance, à une nouvelle rédaction des dispositions législatives du code de l'artisanat afin d'en clarifier la rédaction et le plan. Cette codification sera effectuée à droit constant sous réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes, la cohérence rédactionnelle des textes, pour harmoniser l'état du droit et abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet. Cette ordonnance inclura les dispositions de nature législative relatives à l'artisanat qui n'auraient pas été codifiées.

Le chapitre III renforce la protection des travailleurs indépendants.

La section 1 comprend un article unique, l'**article 8**, qui a pour objet de sécuriser juridiquement la recevabilité des dettes de cotisations et contributions sociales à la procédure de surendettement pour les personnes

qui ne sont pas éligibles aux procédures collectives relevant du livre VI du code de commerce, et propose une modification des articles L. 711-1 et L. 711-2 du code de la consommation.

Cette modification intervient pour sécuriser particulièrement la situation des gérants majoritaires de SARL. Le passif d'une personne morale fait l'objet d'un traitement distinct du passif de son gérant/associé dans la mesure où le patrimoine de la personne morale ne peut se confondre avec le patrimoine de la personne physique, les deux débiteurs concernés étant des sujets de droit distincts. Un dirigeant qui agit au nom de sa société n'exerce pas une activité professionnelle indépendante au sens du droit des procédures collectives ; c'est le cas des gérants majoritaires de SARL. En conséquence, leur passif relève de la procédure de traitement du surendettement des particuliers. Leurs dettes, et notamment celles de cotisations et contributions sociales contractées en tant que gérant d'une société, ne peuvent donc être appréhendées par une procédure du livre VI du code de commerce. Les dettes de la SARL, relèvent, quant à elle, des procédures collectives.

Par ailleurs, jusqu'à une récente réforme, leurs dettes de cotisations et contributions sociales ne pouvaient pas non plus être effacées par la procédure de rétablissement personnel des particuliers lorsqu'elles étaient considérées comme nées de l'activité professionnelle. Depuis la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, les dettes professionnelles sont susceptibles d'être intégrées à l'ensemble des mesures de traitement du surendettement des particuliers, à la condition que l'endettement soit constitué de dettes personnelles au stade de la recevabilité de la demande.

Ainsi, les gérants majoritaires de SARL restent susceptibles d'être privés de toute solution d'apurement si leurs dettes de cotisations et contributions sociales constituent leur unique passif ; dans ce cas, ils ne sont ni éligibles aux procédures du livre VI du code de commerce, ni à la procédure de surendettement.

Cette modification permet enfin de mettre en cohérence les dettes prises en compte, tant au stade du traitement qu'au stade de la recevabilité des procédures de surendettement.

La section 2 sécurise les parcours et les transitions professionnelles des travailleurs indépendants.

L'**article 9** vise à créer une nouvelle voie d'accès à l'allocation des travailleurs indépendants (ATI). Cette allocation créée par la loi

n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, permet, depuis le 1^{er} novembre 2019, aux travailleurs indépendants contraints de cesser involontairement leur activité en raison d'une liquidation ou d'un redressement judiciaire de percevoir une allocation d'assurance chômage, sous réserve du respect de certaines conditions.

Afin de faciliter l'accès à des travailleurs indépendants à cette allocation, le présent article propose d'élargir les conditions d'éligibilité en ajoutant le cas de la cessation définitive d'activité lorsque cette activité n'est plus économiquement viable. Un décret en Conseil d'État déterminera les modalités d'application du présent article.

Ainsi, les travailleurs indépendants involontairement privés de leur activité pourront bénéficier de l'allocation des travailleurs indépendants plus précocement, sans attendre qu'une procédure de liquidation ou de redressement judiciaire soit engagée.

Par ailleurs, le bénéfice de cette allocation ne pourra être sollicité qu'après un délai de carence de 5 ans entre deux demandes.

L'**article 10** organise la fusion des Fonds d'assurance formation des artisans. Il est proposé de supprimer les mentions relatives au partage de la contribution des chefs d'entreprise exerçant une activité artisanale entre le fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise artisanale (FAFCEA) et les conseils de la formation au sein des chambres des métiers et de l'artisanat de région (CMAR) afin que la totalité des contributions soit reversée à un seul organisme, le fonds d'assurance formation qui sera compétent pour gérer la contribution des chefs d'entreprise exerçant une activité artisanale.

Il toilette également les textes qui concernent l'affectation des contributions à la formation professionnelle des travailleurs indépendants. Ces contributions à la formation professionnelle suivront ainsi le schéma de droit commun : reversement des contributions à France compétences qui ensuite redistribue aux différents affectataires, selon des parts fixées par arrêté. Cela permet à terme, une plus grande facilité de regroupement des fonds d'assurance formation.

L'article 8 de l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs qui instaure le fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise artisanale est par ailleurs modifié en conséquence.

La section 3 sécurise juridiquement la procédure disciplinaire relative aux experts-comptables.

L'**article 11** a pour objet de sécuriser juridiquement la procédure disciplinaire des experts-comptables et d'augmenter le nombre de magistrats au sein des instances disciplinaires de l'ordre des experts-comptables, prévus aux articles 49 et suivants de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 précitée.

D'une part, afin de se conformer au principe général en matière de discipline, posé par la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision n° 2011-200 QPC du 2 décembre 2011) et en conformité avec la Cour européenne des droits de l'homme, il convient de prévoir dans la loi, pour la procédure disciplinaire des experts-comptables, une dissociation entre les fonctions de poursuite et celles de jugement et de sanction. La mesure prévoit ainsi de remplacer l'actuel dispositif comportant un magistrat, président de la chambre disciplinaire, et son suppléant, par trois magistrats (un président, un magistrat chargé de l'instruction et des poursuites et un suppléant).

Les modifications envisagées ont vocation à renforcer le fonctionnement des chambres de discipline de l'ordre des experts-comptables leur permettant ainsi de sanctionner encore plus efficacement les experts-comptables qui auraient manqué à leurs obligations, notamment en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

D'autre part, l'article 11 vise à prendre en compte les conséquences de la censure par le Conseil constitutionnel du dispositif de révocation du sursis disciplinaire accordé aux experts-comptables en modifiant l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 précitée, afin de sécuriser juridiquement cette possibilité.

En effet, le Conseil constitutionnel, par sa décision n° 2019-815 QPC du 29 novembre 2019, a supprimé, à compter du 1^{er} septembre 2020, la deuxième phrase du dixième alinéa de l'article 53 de l'ordonnance de 1945, qui définissait les modalités pratiques de la révocation du sursis et, en particulier, la période au cours de laquelle la commission d'une nouvelle infraction est susceptible d'entraîner la révocation du sursis de la première peine.

Par conséquent, les instances disciplinaires de l'ordre des experts-comptables sont désormais confrontées à un vide juridique et ne peuvent plus révoquer le sursis d'une peine disciplinaire pour un expert-comptable.

Il est donc proposé de compléter l'article 53 de l'ordonnance de 1945 conformément à la décision du Conseil constitutionnel, qui avait censuré le caractère automatique de la révocation du sursis de la peine disciplinaire en cas de récidive. En application du principe d'individualisation des peines, l'instance disciplinaire pourra ainsi décider, selon les circonstances de l'affaire, que la peine qu'elle prononce n'entraîne pas la révocation du sursis antérieurement accordé ou n'entraîne que sa révocation partielle.

L'article 12 modifie les règles de gestion des chambres de commerce et d'industrie (CCI)

Alors qu'avant l'entrée en vigueur de la loi PACTE du 22 mai 2019, les CCI recrutait des agents publics sous statut mentionné à l'article 1^{er} de la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952, tout en pouvant recruter des personnels de droit privé mais uniquement pour la gestion de leurs services industriels et commerciaux, elles recrutent depuis l'entrée en vigueur de cette loi uniquement des personnels de droit privé. Environ 2 000 personnels ont ainsi été recrutés et travaillent dans les CCI aux côtés d'environ 13 000 agents publics sous statut, la population de personnels de droit privé étant amenée, à terme, à remplacer celle des agents publics sous statut. La convention collective destinée à s'appliquer à l'ensemble de ces personnels, qui devait être adoptée et agréée par la tutelle avant la fin de l'année 2020, n'a pu l'être dans le délai prévu en raison de la crise sanitaire et du blocage de certaines organisations syndicales.

Ce même article prévoit de modifier les dispositions transitoires contenues à l'article 40 de la loi PACTE, afin de relancer la négociation, mais en la faisant précéder de nouvelles élections professionnelles pour désigner une nouvelle « instance représentative nationale du personnel », de manière à refléter la composition mixte des personnels.

Il comprend également une série de dispositions pérennes caractérisant juridiquement, au regard du code du travail, cette convention collective sui generis qui n'est ni une convention de branche, ni un accord d'entreprise. L'extinction programmée du statut des agents administratifs est par ailleurs accélérée à la fois en étendant sans limite de durée le droit d'option pour le régime de droit privé que l'article 40 de la loi PACTE bornait dans le temps, et en systématisant le principe du remplacement d'éléments statutaires par leur équivalent issu de la convention collective ou d'accords collectifs.

L'article 13 concerne les mesures d'extension des dispositions du projet de loi à Wallis-et-Futuna dans le code de commerce et le code de la consommation.

L'**article 14** contient les dispositions transitoires nécessaires à l'entrée en vigueur du nouveau régime de l'entrepreneur indépendant et à l'impossibilité désormais de transmettre l'EIRL en cas de décès ainsi qu'à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable relatives aux chambres de discipline.

DÉCRET DE PRÉSENTATION

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'économie, des finances et de la relance et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre de l'économie, des finances et de la relance et le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises, qui seront chargés d'exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 29 septembre 2021

Signé : Jean CASTEX

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'économie, des finances et de la relance,

Signé : Bruno LE MAIRE

Le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la relance, chargé des petites et moyennes entreprises,

Signé : Alain GRISET

Projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante

CHAPITRE I^{ER}

De la simplification de différents statuts de l'entrepreneur

Section 1

Des conditions d'exercice de l'entrepreneur individuel

Article 1^{er}

- ① I. – L'intitulé du chapitre VI du titre II du livre V du code de commerce est remplacé par l'intitulé suivant : « De la protection de l'entrepreneur individuel ».
- ② II. – Le même chapitre est complété par deux sections ainsi rédigées :
 - ③ « *Section 3*
 - ④ « *Du statut de l'entrepreneur individuel*
- ⑤ « *Art. L. 526-22.* – L'entrepreneur individuel est une personne physique qui exerce en nom propre une ou plusieurs activités professionnelles indépendantes.
- ⑥ « Les biens, droits, obligations et sûretés dont il est titulaire, utiles à l'activité ou à la pluralité d'activités professionnelles indépendantes, constituent le patrimoine professionnel de l'entrepreneur individuel. Sous réserve du livre VI du code de commerce, ce patrimoine ne peut être scindé.
- ⑦ « Les éléments du patrimoine de l'entrepreneur individuel non compris dans le patrimoine professionnel constituent son patrimoine personnel.
- ⑧ « Par dérogation aux articles 2284 et 2285 du code civil, et sans préjudice des articles L. 526-1 et L. 526-7 du présent code, l'entrepreneur individuel n'est tenu de remplir son engagement à l'égard de ses créanciers, dont les droits sont nés à l'occasion de son exercice professionnel, que sur son seul patrimoine professionnel, sauf sûretés conventionnelles ou renonciation dans les conditions prévues à l'article L. 526-24. Les dettes dont l'entrepreneur individuel est redevable auprès des organismes de recouvrement des cotisations et contributions sociales sont nées à l'occasion de son exercice professionnel.

- ⑨ « Seul le patrimoine personnel constitue le droit de gage général des créanciers de l'entrepreneur individuel dont les droits ne sont pas nés à l'occasion de l'activité mentionnée au premier alinéa. Toutefois, si le patrimoine personnel est insuffisant, le gage général des créanciers peut s'exercer sur le patrimoine professionnel, dans la limite du montant du bénéfice réalisé lors du dernier exercice clos.
- ⑩ « La distinction des patrimoines personnel et professionnel de l'entrepreneur individuel ne l'autorise pas à se porter caution en garantie d'une dette dont il est débiteur principal.
- ⑪ « Les conditions d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'État.
- ⑫ « *Art. L. 526-23.* – Le droit de gage de l'administration fiscale et des organismes de sécurité sociale porte sur l'ensemble des patrimoines professionnel et personnel de l'entrepreneur individuel en cas de manœuvres frauduleuses ou d'inobservation grave et répétée de ses obligations fiscales dans les conditions prévues aux I et II de l'article L. 273 B du livre des procédures fiscales, ou dans le recouvrement des cotisations et contributions sociales dans les conditions prévues à l'article L. 133-4-7 du code de la sécurité sociale.
- ⑬ « Le droit de gage de l'administration fiscale porte également sur l'ensemble des patrimoines professionnel et personnel de l'entrepreneur individuel pour les impositions mentionnées au III de l'article L. 273 B du livre des procédures fiscales.
- ⑭ « Le droit de gage des organismes de recouvrement mentionnés aux articles L. 225-1 et L. 752-4 du code de la sécurité sociale porte également sur l'ensemble des patrimoines professionnel et personnel pour les impositions et contributions mentionnées au deuxième alinéa de l'article L. 133-4-7 du code de la sécurité sociale.
- ⑮ « Les conditions d'application du présent article sont définies par décret en Conseil d'État.
- ⑯ « *Art. L. 526-24.* – L'entrepreneur individuel peut, sur demande écrite d'un créancier, renoncer à la dérogation prévue au quatrième alinéa de l'article L. 526-22, pour un engagement spécifique. Cette renonciation doit respecter, à peine de nullité, les formes prescrites par décret.
- ⑰ « Cette renonciation ne peut intervenir avant l'échéance d'un délai de réflexion de sept jours francs, à compter de la réception de la demande de renonciation.

« Section 4

⑱ « *Du transfert du patrimoine professionnel de l'entrepreneur individuel*

⑲ « Art. L. 526-25. – L'entrepreneur individuel peut céder à titre onéreux, transmettre à titre gratuit entre vifs ou apporter en société l'intégralité de son patrimoine professionnel sans procéder à sa liquidation.

⑳ « Le transfert de propriété ainsi opéré n'est opposable aux tiers qu'à compter de sa publicité dans les conditions prévues par décret.

㉑ « Art. L. 526-26. – Les créanciers de l'entrepreneur individuel dont la créance est née avant la date de publicité du transfert de propriété peuvent former opposition au transfert du patrimoine professionnel dans un délai fixé par décret.

㉒ « L'opposition formée par un créancier n'a pas pour effet d'interdire le transfert du patrimoine professionnel.

㉓ « La décision de justice statuant sur l'opposition, soit la rejette, soit ordonne le remboursement des créances ou la constitution de garanties, si le cessionnaire, le donataire ou le bénéficiaire en offre et si elles sont jugées suffisantes.

㉔ « A défaut de remboursement des créances ou de constitution des garanties ordonnées, le transfert du patrimoine professionnel est inopposable aux créanciers dont l'opposition a été admise.

㉕ « Art. L. 526-27. – Ne sont pas applicables à la cession, à la transmission ou à l'apport en société du patrimoine professionnel d'un entrepreneur individuel les dispositions relatives à la transmission d'un fonds de commerce ou d'un bail commercial. Toute clause contraire est réputée non écrite.

㉖ « Sauf clause contraire, les contrats peuvent être cédés, transmis ou apportés en société sans l'accord écrit préalable du cocontractant.

㉗ « La cession, la transmission ou l'apport en société s'exerce sans préjudice des droits de préemption conférés à des entités publiques ou à leurs concessionnaires.

㉘ « Le cessionnaire, le donataire ou le bénéficiaire de l'apport est débiteur des créanciers dont les droits sont nés à l'occasion de l'activité professionnelle de l'entrepreneur individuel, sans que cette substitution emporte novation à leur égard.

- ③⑩ « *Art. L. 526-28.* – A peine de nullité du transfert prévu aux articles L. 526-25 et suivants :
- ③⑪ « 1° La cession, la transmission ou l’apport en société doit porter sur l’intégralité du patrimoine professionnel de l’entrepreneur individuel qui ne peut être scindé ;
- ③⑫ « 2° En cas d’apport à une société nouvellement créée, l’actif disponible du patrimoine professionnel doit permettre de faire face au passif exigible sur ce même patrimoine ;
- ③⑬ « 3° Ni l’auteur ni le bénéficiaire du transfert prévu aux articles L. 526-25 et suivants ne doivent avoir fait l’objet d’une condamnation devenue définitive à la peine d’interdiction mentionnée à l’article L. 653-8 ou à celle définie à l’article 131-27 du code pénal.
- ③⑭ « *Art. L. 526-29.* – Sous réserve des articles L. 223-9, L. 225-8-1 et L. 227-1, lorsque le patrimoine professionnel apporté en société contient des biens constitutifs d’un apport en nature, il est fait recours à un commissaire aux apports.
- ③⑮ « *Art. L. 526-30.* – Un décret fixe les modalités d’application de la présente section. »

Article 2

- ① Le premier alinéa de l’article L. 161-1 du code des procédures civiles d’exécution est remplacé par deux alinéas ainsi rédigés :
- ② « Une procédure d’exécution à l’encontre d’un débiteur entrepreneur individuel ne peut porter que sur les biens du patrimoine sur lequel le créancier dispose d’un droit de gage général en vertu de l’article L. 526-22 du code de commerce.
- ③ « L’entrepreneur individuel qui a renoncé au bénéfice des dispositions du quatrième alinéa de l’article L. 526-22 du code de commerce peut, s’il établit que les biens qui constituent son patrimoine professionnel sont d’une valeur suffisante pour garantir le paiement de la créance, demander au créancier que l’exécution soit en priorité poursuivie sur ces derniers. »

Article 3

- ① I. – La section III du chapitre premier du titre IV de la partie législative du livre des procédures fiscales est ainsi modifiée :
- ② 1° L'intitulé du 12° est complété par les mots : « et entrepreneur individuel » ;
- ③ 2° L'article L. 273 B est ainsi modifié :
- ④ a) Au I, après les mots : « le statut est défini aux articles L. 526-6 à L. 526-21 du code de commerce », sont insérés les mots : « ou l'entrepreneur individuel dont le statut est défini à la section 3 du chapitre VI du titre II du livre V du même code », et les mots : « dès lors que le tribunal compétent a constaté la réalité de ces agissements » sont remplacés par les mots : « s'agissant de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée ou sur le patrimoine personnel s'agissant de l'entrepreneur individuel » ;
- ⑤ b) Au II, après les mots : « les conditions prévues aux articles L. 526-6 à L. 526-21 du code de commerce », sont insérés les mots : « ou dont le patrimoine professionnel est celui défini à l'article L. 526-22 du même code » et les mots : « dès lors que le tribunal compétent a constaté la réalité de ces agissements » sont remplacés par les mots : « s'agissant de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée ou sur le patrimoine professionnel s'agissant de l'entrepreneur individuel » ;
- ⑥ c) Après le II, il est inséré un III ainsi rédigé :
- ⑦ « III. – Le recouvrement de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux ainsi que de la taxe foncière afférente aux biens immeubles utiles à l'activité professionnelle, dont est redevable la personne physique exerçant une activité professionnelle en tant qu'entrepreneur individuel ou son foyer fiscal, peut être recherché sur l'ensemble des patrimoines professionnel et personnel. » ;
- ⑧ d) Le dernier alinéa est supprimé.
- ⑨ II. – A la fin du dernier alinéa de l'article L. 526-1 du code de commerce, les mots : « , au sens de l'article 1729 du code général des impôts » sont supprimés.

- ⑩ III. – L'article L. 133-4-7 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ⑪ 1° Après les mots : « le statut est défini aux articles L. 526-6 à L. 526-21 du code de commerce », sont insérés les mots : « ou l'entrepreneur individuel dont le statut est défini à la section 3 du chapitre VI du titre II du livre V du même code » ;
- ⑫ 2° Les mots : « dès lors que le tribunal compétent a constaté la réalité des agissements » sont supprimés ;
- ⑬ 3° Sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑭ « La dérogation mentionnée au quatrième alinéa de l'article L. 526-22 du code de commerce n'est pas opposable aux organismes de recouvrement mentionnés aux articles L. 225-1 et L. 752-4 du présent code pour le recouvrement de l'impôt sur le revenu dû par les travailleurs indépendants relevant de l'article L. 613-7, ainsi que pour les contributions mentionnées à l'article L. 136-3 et à l'article 14 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale dont le travailleur indépendant mentionné à l'article L. 611-1 est redevable.
- ⑮ « Les modalités d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'État. »

Article 4

- ① I. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi permettant :
- ② 1° D'adapter aux nouveaux articles L. 526-22 à L. 526-30 du code de commerce les dispositions relatives aux entreprises en difficulté, en particulier celles du livre VI du code de commerce et du livre III du code rural et de la pêche maritime et d'apporter les modifications, clarifications et mises en cohérence liées à ces adaptations ;
- ③ 2° D'adapter aux nouveaux articles L. 526-22 à L. 526-30 du code de commerce les dispositions relatives aux situations de surendettement des particuliers, en particulier celles du livre VII du code de la consommation, en vue de traiter des difficultés de l'entrepreneur individuel relativement à son patrimoine personnel.

- ④ II. – Les ordonnances sont prises dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de quatre mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

Section 2

De la mise en extinction du statut de l'entreprise individuelle à responsabilité limitée

Article 5

- ① I. – La section 2 du chapitre VI du titre II du livre V du code de commerce est ainsi modifiée :
- ② 1° L'article L. 526-5-1 est abrogé ;
- ③ 2° Le II de l'article L. 526-8 est ainsi modifié :
- ④ a) A la première phrase du deuxième alinéa, les mots : « qui exerçait son activité professionnelle antérieurement à la déclaration mentionnée à l'article L. 526-7 » sont supprimés ;
- ⑤ b) A la seconde phrase du même alinéa, les mots : « le premier exercice » sont remplacés par les mots : « l'exercice suivant » ;
- ⑥ c) Au début du troisième alinéa, après les mots : « Lorsque l'entrepreneur individuel », sont insérés les mots : « à responsabilité limitée » ;
- ⑦ 3° L'article L. 526-16 est abrogé ;
- ⑧ 4° Le second alinéa de l'article L. 526-19 est supprimé.
- ⑨ II. – Les personnes physiques exerçant leur activité sous le régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée à la date d'entrée en vigueur de la présente loi demeurent régies par la section 2 du chapitre VI du titre II du livre V du code de commerce.
- ⑩ L'alinéa précédent est applicable dans les îles Wallis et Futuna.

Section 3

Des dispositions applicables aux professions libérales réglementées

Article 6

- ① I. – Dans les conditions prévues à l’article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à prendre par voie d’ordonnance, dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi, toutes dispositions relevant du domaine de la loi permettant de :
- ② 1° Clarifier, simplifier et mettre en cohérence les règles relatives aux professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé, d’une part en précisant les règles communes qui leur sont applicables, d’autre part en adaptant les différents régimes juridiques leur permettant d’exercer sous forme de société ;
- ③ 2° Faciliter le développement et le financement des structures d’exercice des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.
- ④ II. – Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication de l’ordonnance.

CHAPITRE II

De l’artisanat

Article 7

- ① I. – Dans les conditions prévues à l’article 38 de la Constitution, le Gouvernement est habilité à réécrire, par voie d’ordonnance, les dispositions législatives du code de l’artisanat afin d’en clarifier la rédaction et le plan. Cette nouvelle codification est effectuée à droit constant sous réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes, garantir la cohérence rédactionnelle des textes, harmoniser l’état du droit et abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet.
- ② L’ordonnance prise sur le fondement du premier alinéa peut en outre :
- ③ 1° Intégrer dans le même code les dispositions de nature législative relatives à l’artisanat qui n’auraient pas été codifiées, qui seraient codifiées dans un autre code, ou qui seraient issues de la présente loi ;

- ④ 2° Actualiser les dispositions applicables aux départements de la Moselle, du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de Mayotte en procédant aux adaptations nécessaires.
- ⑤ II. – L’ordonnance est prise dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la présente loi. Un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de cette ordonnance.

CHAPITRE III

De la création d’un environnement juridique plus protecteur

Section 1

Des dettes professionnelles dont sont redevables certains débiteurs ne relevant pas des procédures instituées par le livre VI du code de commerce

Article 8

- ① Le code de la consommation est ainsi modifié :
- ② 1° A la première phrase du deuxième alinéa de l’article L. 711-1, les mots : « non professionnelles » sont remplacés par les mots : « , professionnelles et non professionnelles, » ;
- ③ 2° A la seconde phrase du même alinéa, les mots : « non-professionnelles » sont remplacés par les mots : « professionnelles et non professionnelles » ;
- ④ 3° A l’article L. 711-2, après les mots : « des dettes », sont insérés les mots : « professionnelles et ».

Section 2

De la sécurisation des parcours et des transitions professionnelles des travailleurs indépendants

Article 9

- ① La section 4 du chapitre IV du titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail est ainsi modifiée :
- ② I. – L'article L. 5424-25 est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« 3° Ou dont l'entreprise a fait l'objet d'une déclaration de cessation totale et définitive d'activité auprès soit du centre de formalités des entreprises compétent, soit de l'organisme unique mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 123-33 du code de commerce dans les conditions prévues à la seconde phrase du VIII de l'article 1^{er} de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, lorsque cette activité n'est pas économiquement viable. Le caractère non viable de l'activité est attesté par un tiers de confiance désigné dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. »
- ④ II. – Au premier alinéa de l'article L. 5424-27, après les mots : « revenus antérieurs d'activité », sont insérés les mots : « ainsi que les critères d'appréciation et les modalités d'attestation du caractère non viable de l'activité », et le mot : « auxquelles » est remplacé par le mot : « auxquels ».
- ⑤ III. – Après l'article L. 5424-28, il est ajouté un article L. 5424-29 ainsi rédigé :
- ⑥ « *Art. L. 5424-29.* – Une personne ne peut bénéficier de l'allocation des travailleurs indépendants pendant une période de cinq ans à compter de la date à laquelle elle a cessé d'en bénéficier au titre d'une activité antérieure. »

Article 10

- ① I. – A l'article L. 6123-5 du code du travail, dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2021-797 du 23 juin 2021 relative au recouvrement, à l'affectation et au contrôle des contributions des employeurs au titre du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage, après les mots : « mentionnées au I de l'article L. 6131-4 », sont insérés les mots : « ainsi qu'aux l'articles L. 6331-48, L. 6331-53 et L. 6331-65 ».

- ② II. – La section 4 du chapitre I du titre III du livre III de la sixième partie du même code est ainsi modifiée :
- ③ 1° A l'article L. 6331-48 :
- ④ a) Au premier alinéa, la référence : « L. 6331-1 » est remplacée par la référence : « L. 6313-1 » ;
- ⑤ b) Au 2°, le mot : « dont : » est supprimé au premier alinéa et les *a* et *b* sont abrogés ;
- ⑥ c) La dernière phrase de l'avant-dernier alinéa est supprimée ;
- ⑦ 2° L'article L. 6331-50 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑧ « *Art. L. 6331-50.* – Les contributions mentionnées à l'article L. 6331-48 sont recouvrées par les organismes mentionnés aux articles L. 213-1 et L. 752-4 du code de la sécurité sociale et sont reversées à France compétences, selon les modalités définies à l'article L. 6123-5 du présent code. France compétences procède à la répartition et à l'affectation des fonds conformément aux dispositions du même article :
- ⑨ « 1° Aux fonds d'assurance-formation de non-salariés mentionnés à l'article L. 6332-9 ;
- ⑩ « 2° A l'organisme mentionné à l'article L. 6333-1 pour le financement du compte personnel de formation des travailleurs indépendants ;
- ⑪ « 3° Aux opérateurs chargés de la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle. » ;
- ⑫ 3° Le troisième alinéa de l'article L. 6331-51 est supprimé ;
- ⑬ 4° L'article L. 6331-52 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑭ « *Art. L. 6331-52.* – Pour le recouvrement des contributions mentionnées aux articles L. 6331-48 et L. 6331-53, l'organisme mentionné à l'article L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale perçoit des frais de gestion selon les modalités prévues au 5° du même article.

- ⑮ « Lorsque le recouvrement de la contribution mentionnée à l'article L. 6331-53 du présent code est effectué par l'organisme mentionné à l'article L. 723-11 du code rural et de la pêche maritime, il perçoit, pour sa part, des frais de gestion selon les modalités déterminées par une convention conclue entre cet organisme et l'institution mentionné à l'article L. 6123-5 du présent code et approuvée par les ministres chargés de la sécurité sociale et de l'agriculture. » ;
- ⑯ 5° A l'article L. 6331-53 :
- ⑰ a) Au deuxième alinéa, le mot : « directement » est supprimé et les mots : « dues au titre du régime de protection sociale maritime » sont remplacés par les mots suivants : « de sécurité sociale. Par dérogation, la contribution due par les non-salariés agricoles occupés aux activités ou dans les entreprises ou établissements définis au 4° de l'article L. 722-1 du code rural et de la pêche maritime et le cas échéant, leurs conjoints, s'ils sont collaborateurs ou associés, est recouvrée par les caisses de mutualité sociale agricole » ;
- ⑱ b) Le troisième alinéa est remplacé par les dispositions suivantes :
- ⑲ « Le montant annuel de la collecte des contributions mentionnées au premier alinéa est reversé à France compétences qui procède, conformément aux dispositions de l'article L. 6123-5 du présent code, à la répartition et à l'affectation des fonds :
- ⑳ « 1° A un opérateur de compétences agréé dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État ;
- ㉑ « 2° A l'organisme mentionné à l'article L. 6333-1 pour le financement du compte personnel de formation ;
- ㉒ « 3° Aux opérateurs chargés de la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle.
- ㉓ « Les montants des deux fractions de la collecte affectée au financement du compte personnel de formation des travailleurs indépendants et au conseil en évolution professionnelle sont déterminés par un arrêté des ministres chargés de la formation professionnelle, de l'agriculture et des gens de mer et de la pêche maritime. » ;
- ㉔ c) Le dernier alinéa est supprimé ;

- ②5 6° L'article L. 6331-67 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ②6 « *Art. L. 6331-67.* – Pour le recouvrement des contributions mentionnées à l'article L. 6331-65, l'organisme mentionné à l'article L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale perçoit des frais de gestion selon les modalités prévues au 5° du même article. » ;
- ②7 7° A l'article L. 6331-68 :
- ②8 a) Le premier alinéa est remplacé par cinq alinéas ainsi rédigés :
- ②9 « Les contributions prévues à l'article L. 6331-65 sont reversées à France compétences qui procède, conformément aux dispositions de l'article L. 6123-5, à la répartition et à l'affectation des fonds :
- ③0 « 1° A l'opérateur de compétences agréé au titre des contributions versées en application de l'article L. 6331-55, au sein d'une section particulière ;
- ③1 « 2° A l'organisme mentionné à l'article L. 6333-1 pour le financement du compte personnel de formation ;
- ③2 « 3° Aux opérateurs chargés de la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle.
- ③3 « Les montants des deux fractions de la collecte affectée au financement du compte personnel de formation des travailleurs indépendants et au conseil en évolution professionnelle sont déterminés par un arrêté conjoint des ministres chargés de la sécurité sociale, de la culture et de la formation professionnelle. » ;
- ③4 b) Au dernier alinéa, le mot : « premier » est remplacé par le mot : « deuxième » ;
- ③5 8° L'article L. 6332-9 est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ③6 « Le fonds d'assurance-formation des non-salariés est agréé par l'autorité administrative pour gérer les fonds mentionnés au *h* du 3° de l'article L. 6123-5, selon les critères mentionnés aux 1°, 2° et 5° du II de l'article L. 6332-1-1, et en fonction de leur aptitude à assurer leurs missions et de leur capacité à assurer des services de proximité aux entreprises compte tenu de leurs moyens. »

- ③⑦ III. – L'article 8 de l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs est ainsi modifié :
- ③⑧ 1° A la fin de la première phrase du dernier alinéa du 1° du II, les mots : « le fonds d'assurance formation des chefs d'entreprises mentionné au III » sont remplacés par les mots : « un fonds d'assurance-formation de non-salariés mentionné à l'article L. 6332-9 » ;
- ③⑨ 2° Les III, IV et IX sont abrogés.

Section 3

Du renforcement de la procédure disciplinaire des experts-comptables

Article 11

- ① L'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable est ainsi modifiée :
- ② 1° L'article 49 est remplacé par les dispositions suivantes :
- ③ « *Art. 49.* – Sauf dispositions contraires, il est institué auprès de chaque conseil régional de l'ordre une chambre régionale de discipline.
- ④ « La chambre régionale de discipline est composée :
- ⑤ « 1° D'un magistrat ayant qualité de président de la chambre ;
- ⑥ « 2° De deux membres du conseil régional de l'ordre.
- ⑦ « Les affaires sont instruites par un rapporteur, nommé par un magistrat chargé des poursuites, rattaché à la chambre régionale de discipline. Au vu des éléments recueillis au cours de l'instruction, le magistrat chargé des poursuites décide, le cas échéant, de notifier aux parties intéressées les griefs retenus.
- ⑧ « Le rapporteur et le magistrat chargé des poursuites ne participent pas aux délibérations sur les affaires que ce dernier a renvoyées devant la chambre.
- ⑨ « Le président, son suppléant et le magistrat chargé des poursuites sont désignés par le premier président de la cour d'appel dans le ressort de laquelle est situé le siège du conseil régional de l'ordre parmi les magistrats en activité ou honoraires de cette cour et des autres cours d'appel ayant compétence sur le territoire du conseil régional de l'ordre.

- ⑩ « Les membres du conseil régional de l'ordre et leurs suppléants sont élus par ce conseil lors de chaque renouvellement. » ;
- ⑪ 2° Après l'article 49, il est inséré un article ainsi rédigé :
- ⑫ « Art. 49 A. – La chambre régionale de discipline près le conseil régional de l'ordre d'Île-de-France est composée de deux sections, composée chacune :
- ⑬ « 1° D'un magistrat ayant qualité de président de la section ;
- ⑭ « 2° De deux membres du conseil régional de l'ordre.
- ⑮ « Les affaires sont instruites par un rapporteur, nommé par un magistrat chargé des poursuites rattaché à la section de la chambre régionale de discipline. Au vu des éléments recueillis au cours de l'instruction, le magistrat chargé des poursuites décide, le cas échéant, de notifier aux parties intéressées les griefs retenus.
- ⑯ « Le rapporteur et le magistrat chargé des poursuites ne participent pas aux délibérations sur les affaires que ce dernier a renvoyées devant la section.
- ⑰ « Le premier président de la cour d'appel de Paris désigne parmi les magistrats en activité ou honoraires de cette cour l'un des deux présidents de section de la chambre de discipline, qui a qualité de président de la chambre, ainsi qu'un suppléant de celui-ci et l'un des deux magistrats chargés des poursuites.
- ⑱ « Le premier président de la cour d'appel de Versailles désigne parmi les magistrats en activité ou honoraires de cette cour l'autre président de section, un suppléant de celui-ci et l'autre magistrat chargé des poursuites.
- ⑲ « Les membres du conseil régional de l'ordre et leurs suppléants sont élus par ce conseil lors de chaque renouvellement. » ;
- ⑳ 3° L'article 49 *bis* est ainsi modifié :
- ㉑ a) A l'avant-dernier alinéa, après le mot : « suppléant », sont insérés les mots : « , un magistrat chargé des poursuites » ;
- ㉒ b) Après l'avant-dernier alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ㉓ « Les affaires sont instruites par un rapporteur, nommé par le magistrat chargé des poursuites rattaché à la commission nationale de discipline. Au vu des éléments recueillis au cours de l'instruction, le magistrat chargé des poursuites décide, le cas échéant, de notifier aux parties intéressées les griefs retenus.

- ②4 « Le rapporteur et le magistrat chargé des poursuites ne participent pas aux délibérations sur les affaires que ce dernier a renvoyées devant la commission. » ;
- ②5 c) Au dernier alinéa, le mot : « déterminées » est remplacé par le mot : « précisées » ;
- ②6 4° L'article 50 est ainsi modifié :
- ②7 a) Au 1°, le mot : « président » est remplacé par les mots : « magistrat ayant qualité de président » et, après les mots : « cour d'appel de Paris », sont ajoutés les mots : « en activité ou honoraires » ;
- ②8 b) Au dernier alinéa, après le mot : « président », sont insérés les mots : « suppléant, un magistrat chargé des poursuites » ;
- ②9 c) Après le dernier alinéa, sont ajoutés deux alinéas ainsi rédigés :
- ③0 « Les affaires sont instruites par un rapporteur, nommé par le magistrat chargé des poursuites rattaché à la chambre nationale de discipline. Au vu des éléments recueillis au cours de l'instruction, le magistrat chargé des poursuites décide, le cas échéant, de notifier aux parties intéressées les griefs retenus.
- ③1 « Le rapporteur et le magistrat chargé des poursuites ne participent pas aux délibérations sur les affaires que ce dernier a renvoyées devant la chambre. » ;
- ③2 5° Le dixième alinéa de l'article 53 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Si, dans le délai de cinq ans à compter du prononcé de la peine, le membre de l'ordre, la succursale, l'association de gestion et de comptabilité ou le professionnel ayant été autorisé à exercer partiellement l'activité d'expertise comptable a commis une infraction ou une faute ayant conduit au prononcé d'une nouvelle peine disciplinaire, celle-ci entraîne l'exécution de la première peine sans confusion avec la seconde, sauf décision motivée. »

Section 4

Des règles de gestion des personnels des chambres de commerce et d'industrie

Article 12

- ① I. – Le titre I^{er} du livre VII du code de commerce est ainsi modifié :
- ② 1° Les deux dernières phrases du treizième alinéa de l'article L. 710-1 sont supprimées ;

- ③ 2° A la fin de la deuxième phrase et au début de la troisième phrase du 6° de l'article L. 711-16, les mots : « institution représentative nationale du réseau. Dans » sont remplacés par les mots : « instance représentative nationale du personnel. Dans les conditions précisées à l'article L. 712-11 et dans » ;
- ④ 3° L'article L. 712-11 est ainsi modifié :
- ⑤ a) A la première phrase du second alinéa, après le mot : « employés » est ajouté le mot : « directement » ;
- ⑥ b) Sont ajoutés quatre alinéas ainsi rédigés :
- ⑦ « Les conventions et accords collectifs mentionnés au 6° de l'article L. 711-16 sont négociés et signés par le président de CCI France dans le respect des orientations fixées par son comité directeur pour le compte de CCI France et pour celui des chambres de commerce et d'industrie de région, dans les conditions prévues à l'article L. 2232-12 du code du travail.
- ⑧ « La représentativité des organisations syndicales au niveau national est appréciée conformément aux règles définies aux articles L. 2122-1 à L. 2122-3 du code du travail, par addition de l'ensemble des suffrages obtenus lors des élections des comités sociaux et économiques de CCI France et des chambres de commerce et d'industrie de région.
- ⑨ « Ces conventions et accords sont déposés dans les conditions prévues aux articles L. 2231-5 et suivants du code du travail.
- ⑩ « Lorsque ces conventions et accords le prévoient, leurs stipulations se substituent, selon le cas, aux dispositions du statut des personnels administratifs des chambres de commerce et d'industrie, ou aux stipulations des accords nationaux ou régionaux, ayant le même objet. »
- ⑪ II. – L'article 40 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises est ainsi modifié :
- ⑫ 1° Au II :
- ⑬ a) Les mots : « à l'agrément par arrêté du ministre chargé de la tutelle des chambres de commerce et d'industrie » sont remplacés par les mots : « au dépôt » ;
- ⑭ b) La seconde occurrence des mots : « L. 710-1 du code de commerce » est remplacée par les mots : « L. 712-11 du code de commerce, ou, en cas d'échec des négociations, jusqu'au terme du délai de dix-huit mois fixé au III du présent article » ;

- ⑮ 2° Au III :
- ⑯ a) Le premier alinéa est remplacé par les deux alinéas suivants :
- ⑰ « Le président de CCI France négocie et signe la convention collective mentionnée à l'article L. 712-11 du code de commerce après les élections des comités économiques et sociaux mentionnées au IV du présent article et dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi n° du en faveur de l'activité professionnelle indépendante.
- ⑱ « En cas d'échec des négociations, et par dérogation à l'article L. 2261-2 du code du travail, la convention collective applicable au personnel des chambres de commerce et d'industrie de région et de CCI France, à l'exception du personnel des services industriels et commerciaux, est celle qui s'applique aux activités d'appui, d'accompagnement et de conseil auprès des entreprises. » ;
- ⑲ b) Au début du deuxième alinéa, devenu le troisième, les mots : « à la publication de l'arrêté d'agrément de la convention collective mentionné au II du présent article » sont remplacés par les mots : « au dépôt de la convention collective mentionné au II du présent article ou, en cas d'échec des négociations, jusqu'au terme du délai fixé au premier alinéa du présent III » ;
- ⑳ c) A la fin du deuxième alinéa, devenu le troisième, après les mots : « le forfait jour » sont insérés les mots : « , la durée et l'aménagement du temps de travail, les congés payés » ;
- ㉑ d) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ㉒ « L'application de plein droit de la convention collective mentionnée à l'alinéa précédent en lieu et place de celle du statut ne constitue pas une modification du contrat de travail des salariés concernés. » ;
- ㉓ 3° Les deux premiers alinéas du IV sont remplacés par les dispositions suivantes :
- ㉔ « Les comités sociaux et économiques prévus au livre III de la deuxième partie du code du travail sont mis en place concomitamment au niveau de chaque chambre de commerce et d'industrie de région et de CCI France, dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi n° du en faveur de l'activité professionnelle indépendante. Ils sont élus par les personnels de droit privé et les agents de droit public qui constituent un corps électoral unique. Ils exercent leurs prérogatives à l'égard de l'ensemble de ce personnel.
- ㉕ « Jusqu'à la proclamation des résultats de ces élections, sont maintenues : » ;

- ②⑥ 4° Au premier alinéa du V, les mots : « compter de son élection, à l'institution » sont remplacés par les mots : « l'instance » et sont ajoutés les mots : « et dans des conditions prévues par décret » ;
- ②⑦ 5° Au VI :
- ②⑧ a) A la première phrase du premier alinéa, les mots : « dans un délai de douze mois suivant l'agrément de la convention collective mentionné au II du présent article » sont supprimés ;
- ②⑨ b) A la fin de la seconde phrase du même alinéa, les mots : « ladite convention collective » sont remplacés par les mots : « un accord collectif, ou à défaut, par décret » ;
- ③⑩ c) Au second alinéa, les mots : « dans ce délai » sont supprimés et le mot : « particulière » est remplacé par le mot : « individuelle ».

CHAPITRE IV

Dispositions d'applicabilité outre-mer et dispositions finales

Article 13

- ① I. – Au 5° de l'article L. 950-1 du code de commerce, le tableau est ainsi modifié :

- ② 1° La vingtième ligne est remplacée par les quatre lignes suivantes :

③

« Articles L. 526-6 et L. 526-7	la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises
Article L. 526-8	la loi n° du en faveur de l'activité professionnelle indépendante
Articles L. 526-8-1 à L. 526-15	la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises
Article L. 526-17	la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises » ;

④ 2° La vingt-troisième ligne est remplacée par la ligne suivante :

⑤

« Article L. 526-19	la loi n° du en faveur de l'activité professionnelle indépendante	» ;
---------------------	---	-----

⑥ 3° Après la vingt-troisième ligne, sont insérées deux lignes ainsi rédigées :

⑦

« Article L. 526-22, à l'exclusion de la dernière phrase du quatrième alinéa	la loi n° du ... en faveur de l'activité professionnelle indépendante	» .
Article L. 526-24 à L. 526-30	la loi n° du en faveur de l'activité professionnelle indépendante	

⑧ II. – Le tableau de l'article L. 771-2 du code de la consommation est ainsi modifié :

⑨ 1° La deuxième ligne est remplacée par les deux lignes suivantes :

⑩

« L. 711-1 et L. 711-2	Résultant de la loi n° 2021-..... du2021	» ;
L. 711-3 et L. 711-6	Résultant de l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016	

⑪ 2° La trente-cinquième ligne est remplacée par les trois lignes suivantes :

⑫

« L. 741-1	Résultant de l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016 et, à compter du 1er janvier 2018, de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016
L. 741-2	Résultant de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020
L. 741-3 à L. 741-9	Résultant de l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016 et, à compter du 1er janvier 2018, de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 » ;

⑬ 3° La trente-huitième ligne est remplacée par les trois lignes suivantes :

⑭

« L. 742-3 à L. 742-16 et L. 742-18 à L. 742-21	Résultant de l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016
L. 742-22	Résultant de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020
L. 742-23	Résultant de l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016 » .

⑮ III. – Le dernier alinéa de l'article L. 641-1 du code des procédures civiles d'exécution est remplacé par les trois alinéas suivants :

⑯ « Les articles L. 111-5, L. 121-4 et L. 125-1 sont applicables dans leur rédaction résultant de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

⑰ « L'article L. 161-1 est applicable dans sa rédaction résultant de la loi n° du.... en faveur de l'activité professionnelle indépendante.

⑱ « Les articles L. 211-1-1, L. 433-2 et L. 523-1-1 sont applicables dans leur rédaction résultant de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice. »

Article 14

- ① I. – Les articles 1^{er} à 3 entrent en vigueur à l'expiration d'un délai de trois mois à compter de la publication de la présente loi au Journal officiel de la République française.
- ② Les articles L. 526-22, L. 562-23 et L. 526-24 du code de commerce s'appliquent aux créances nées postérieurement à l'entrée en vigueur des articles 1^{er} à 3 de la présente loi.
- ③ Le 3^o de l'article 5 entre en vigueur à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi au Journal officiel de la République française.
- ④ II. – L'article 9 entre en vigueur le premier jour du mois suivant la publication de la présente loi, et au plus tôt le 1^{er} janvier 2022, pour les demandes d'allocation introduites à compter de cette date.
- ⑤ A compter du 1^{er} janvier 2023, au 3^o de l'article L. 5424-25 du code du travail dans sa rédaction issue de la présente loi, les mots : « soit du centre de formalités des entreprises compétent, soit » et « dans les conditions prévues à la seconde phrase du VIII de l'article 1^{er} de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises » sont supprimés.
- ⑥ III. – L'article 10 entre en vigueur le premier jour du mois suivant la publication de la présente loi, et au plus tôt le 1^{er} janvier 2022 pour les contributions dues à compter de cette date, à l'exception des *b* et *c* du 1^o du II et du III qui entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2023.
- ⑦ Jusqu'au 31 décembre 2022, au titre des contributions versées par les personnes immatriculées au répertoire des métiers, France compétences reverse la part mentionnée au 1^o de l'article L. 6331-50 au fonds d'assurance-formation des chefs d'entreprise mentionné au III de l'article 8 de l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003, qui reverse la fraction mentionnée au *a* du 2^o de l'article L. 6331-48 aux chambres mentionnées au *a* de l'article 1601 du code général des impôts.
- ⑧ IV. – Les 1^o à 4^o de l'article 11 entrent en vigueur à la date d'entrée en vigueur du décret en Conseil d'État pris pour leur application, et au plus tard à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi au Journal officiel de la République française.



**RÉPUBLIQUE
FRANÇAISE**

*Liberté
Égalité
Fraternité*

ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

en faveur de l'activité professionnelle indépendante

NOR : ECOI2122201L/Bleue-1

28 septembre 2021

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	5
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS	7
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION	8
TABLEAU D'INDICATEURS	9
CHAPITRE I : DE LA SIMPLIFICATION DES DIFFÉRENTS STATUTS DE L'ENTREPRENEUR	12
SECTION 1 – DES CONDITIONS D'EXERCICE DE L'ENTREPRENEUR INDIVIDUEL	12
Articles 1 ^{er} , 2, 3 et 4 – Des conditions d'exercice de l'entrepreneur individuel	12
SECTION 2 – DE LA MISE EN EXTINCTION DU STATUT DE L'ENTREPRISE INDIVIDUELLE À RESPONSABILITÉ LIMITÉE	26
Article 5 – Mise en extinction du statut de l'entreprise individuelle à responsabilité limitée	26
SECTION 3 – DES DISPOSITIONS APPLICABLES AUX PROFESSIONS LIBÉRALES RÉGLEMENTÉES	30
Article 6 – Dispositions applicables aux professions libérales réglementées	30
CHAPITRE II : DE L'ARTISANAT	35
Article 7 – Rénover le code de l'artisanat	35
CHAPITRE III : DE LA CRÉATION D'UN ENVIRONNEMENT JURIDIQUE PLUS PROTECTEUR	38
SECTION 1 - DES DETTES PROFESSIONNELLES DONT SONT REDEVABLES CERTAINS DÉBITEURS NE RELEVANT PAS DES PROCÉDURES INSTITUÉES PAR LE LIVRE VI DU CODE DE COMMERCE	38
Article 8 – Des dettes professionnelles dont sont redevables certains débiteurs ne relevant pas des procédures instituées par le livre VI du code de commerce	38
SECTION 2 – SÉCURISER LES PARCOURS ET LES TRANSITIONS PROFESSIONNELLES DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS	43
Article 9 – Sécuriser les parcours et les transitions professionnelles des travailleurs indépendants	43
Article 10 – Accroître la performance du système de la formation continue des travailleurs indépendants	49
SECTION 3 – RENFORCEMENT DE LA PROCÉDURE DISCIPLINAIRE DES EXPERTS-COMPTABLES	54
Article 11 – Renforcement de la procédure disciplinaire des experts comptables : modification de la composition des instances disciplinaires ordinaires et nouvelle modalité de révocation du sursis assortissant une première peine disciplinaire	54
SECTION 4 – RÈGLES RÉGISSANT LA GESTION DES PERSONNELS DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE	61
Article 12 – Règles régissant la gestion des personnels des chambres de commerce et d'industrie	61

INTRODUCTION GÉNÉRALE

A l'inverse des salariés, les travailleurs indépendants ne sont pas liés avec leurs donneurs d'ordre par un contrat de travail, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas placés dans un lien de subordination juridique permanente avec ces derniers. Cette notion recouvre notamment les entrepreneurs artisans, commerçants, professionnels libéraux, travailleurs collaborant avec des plateformes et dirigeants de société qui sont affiliés à la sécurité sociale des travailleurs indépendants. La France compte environ 2,8 millions de travailleurs indépendants hors agriculture.

Le travail indépendant connaît ces dernières années un nouveau dynamisme porté notamment par le développement de nouvelles formes d'organisations et de modalités du travail, et par le changement des aspirations individuelles, en particulier des jeunes générations. Le développement du numérique a en effet favorisé le développement de nouvelles formes d'activité. L'enquête « Conditions de vie et aspirations » publiée par le Crédoc en avril 2017 a fait ressortir que 45 % des 18-24 ans estiment que travailler à son compte est une « situation plus enviable » que le salariat, alors que 70 % des Français déclarent préférer le salariat à l'indépendance. Ces facteurs ont contribué à amener à l'entrepreneuriat des personnes qui n'en avaient pas le projet initial. En 2020, malgré la crise sanitaire, dans l'ensemble de l'économie marchande hors secteur agricole, le nombre total de créations d'entreprises a augmenté de 4 % par rapport à 2019. Cette hausse est essentiellement portée par les immatriculations d'entrepreneurs individuels optant pour le régime du micro-entrepreneur (+ 9 %).

Environ 2,4 millions d'unités légales de moins de 10 salariés sont dirigées par des indépendants, dont plus de 900 000 ont opté pour le régime du micro-entrepreneur. Elles emploient 1,3 million de salariés et représentent 8,4 % du chiffre d'affaires et 12,9 % de la valeur ajoutée de l'ensemble des secteurs marchands. Le secteur de la santé est celui qui compte le plus d'entreprises (447 000) et aussi celui qui dégage le plus de valeur ajoutée (19 % des entreprises considérées). Le commerce est le secteur employant le plus de salariés avec 342 000 salariés en équivalent temps plein.

En 2017, le revenu mensuel moyen des travailleurs indépendants était de 2 580 euros nets, mais avec une forte disparité entre travailleurs indépendants « classiques » (3 580 euros par mois en moyenne) et micro-entrepreneurs (470 euros par mois).

Malgré les progrès des dernières années, plusieurs défis restent à relever pour encourager le travail indépendant : fluidification des parcours, meilleure protection du travailleur indépendant, cadre plus propice au rebond, accès plus simple à la formation, simplification de la transmission – reprise d'entreprise. De surcroît, la crise actuelle a davantage exposé les travailleurs indépendants aux risques économiques inhérents à leurs activités (pertes de revenus non compensées, charges fixes à assumer malgré une activité à l'arrêt ou fortement réduite.).

Pour répondre à ces enjeux, ce projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante des indépendants a été élaboré pour offrir aux entrepreneurs un cadre plus simple et protecteur au

moment de la création d'entreprise et pour les accompagner tout au long de l'exercice de leur activité.

Ainsi, il contient des mesures de simplification de différents statuts de l'entrepreneur individuel (**chapitre Ier**), la refonte du statut de l'entrepreneur individuel afin d'assurer le double objectif de renforcer la protection du patrimoine personnel de l'entrepreneur tout en dé-complexifiant l'accès à une telle protection et la mise en extinction du statut de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée.

Le projet de loi s'attache également à clarifier le cadre juridique de l'exercice des activités artisanales (**chapitre II**) en effectuant une refonte du code de l'artisanat.

Enfin, la protection des travailleurs indépendants est renforcée (**chapitre III**) par la sécurisation juridique : (i) de la recevabilité des dettes de cotisations et contributions sociales personnelles nées de l'activité professionnelle à la procédure de surendettement pour les personnes qui ne sont pas éligibles aux procédures collectives relevant du livre VI du code de commerce, (ii) des parcours et des transitions professionnelles, (iii) de la procédure disciplinaire relative aux experts-comptables et enfin (iv) des règles régissant la gestion des personnels des chambres de commerce et d'industrie.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 ^{er} à 4	Des conditions d'exercice de l'entrepreneur individuel	Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants Agence centrale des organismes de sécurité sociale Caisse nationale d'assurance vieillesse Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales	Caisse nationale des Barreaux Français Fédération française des banques Conseil national des greffiers des tribunaux de commerce
5	Mise en extinction de l'entreprise à responsabilité limitée		
6	Simplification des statuts applicables aux professions libérales réglementées		
7	Rénover le code de l'artisanat	Union des Entreprises de Proximité CCI France CMA France Confédération des PME Mouvement des entreprises de France	
8	Des dettes professionnelles dont certains débiteurs ne relevant pas des procédures instituées par le livre VI du code de commerce sont redevables	Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants Agence centrale des organismes de sécurité sociale Caisse nationale d'assurance vieillesse Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales	Caisse nationale des Barreaux Français
9	Sécuriser les parcours et les transitions professionnelles des travailleurs indépendants : nouvelle voie d'accès à l'ATI	Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle	
10	Accroître la performance du système de la formation continue des travailleurs indépendants	Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle Agence centrale des organismes de sécurité sociale Caisse centrale de la MSA	
11	Renforcement de la procédure disciplinaire des experts comptables		Conseil supérieur de l'Ordre des Experts Comptables
12	Règles régissant la gestion des personnels des chambres de commerce et d'industrie		CCI France

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1 ^{er}	Des conditions d'exercice de l'entrepreneur individuel	Décrets en Conseil d'Etat Décret Ordonnance	Ministère de l'économie, des finances et de la relance
2			
3			
4			
5	Mise en extinction de l'entreprise à responsabilité limitée	Décret en Conseil d'Etat	Ministère de l'économie, des finances et de la relance
6	Simplification des statuts applicables aux professions libérales réglementées	Ordonnance	Ministère de l'économie, des finances et de la relance
7	Rénover le code de l'artisanat	Ordonnance	Ministère de l'économie, des finances et de la relance
8	Des dettes professionnelles dont certains débiteurs ne relevant pas des procédures instituées par le livre VI du Code de Commerce sont redevables		
9	Sécuriser les parcours et les transitions professionnelles des travailleurs indépendants : nouvelle voie d'accès à l'ATI	Décret en Conseil d'Etat	Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion
10	Accroître la performance du système de la formation continue des travailleurs indépendants	Décret en Conseil d'Etat	Ministère du travail, de l'emploi et de l'insertion
11	Renforcement de la procédure disciplinaire des experts comptables	Décret en Conseil d'Etat	
12	Règles régissant la gestion des personnels des chambres de commerce et d'industrie	Décret simple	Ministère de l'économie, des finances et de la relance

TABLEAU D'INDICATEURS

Indicateurs	Critères d'appréciation	Objectif cible	Horizon temporel et périodicité	Mesures prévues dans la loi
<p>Recours aux sûretés dans l'accès aux crédits bancaires des entrepreneurs individuels</p>	<p>Pour éviter le risque d'assèchement des crédits par l'extension de la protection du patrimoine personnel de l'entrepreneur individuel, il est envisagé que restera loisible à l'entrepreneur individuel de déroger, au cas par cas, à la limitation du gage des créanciers professionnels. Notamment, l'entrepreneur individuel pourra renoncer à la protection de son patrimoine personnel par le recours à des sûretés conventionnelles.</p> <p>L'objectif de l'indicateur est d'identifier l'incidence de la protection nouvelle des entrepreneurs individuels sur le recours aux sûretés dans l'octroi du crédit.</p> <p>L'indicateur proposé vise ainsi à établir le niveau d'exigences des créanciers en termes de sûretés dans l'accès au crédit de l'entrepreneur individuel.</p> <p>Les données quantitatives devraient être fournies par l'organisme gestionnaire du nouveau registre national des sûretés.</p> <p>Les données n'étant pas disponibles à ce jour, l'enquête permettant de produire cet indicateur devra être à élaborer et réaliser.</p> <p>Cet indicateur fera l'objet d'un suivi par le gestionnaire du Registre national des sûretés (élément à imposer dans son cahier des charges – en lien avec le Ministère de la Justice).</p>	<p>Objectif en valeur : proportion élevée des entrepreneurs individuels ayant un accès au crédit sans recourir à des sûretés conventionnelles</p>	<p>Dans les cinq ans suivant l'entrée en vigueur de la loi</p>	<p>L'article 1^{er} de la loi introduit dans le code de commerce des dispositions relatives au statut de l'entrepreneur individuel, qui permettent de déroger à la protection nouvelle du patrimoine personnel par le recours à des sûretés conventionnelles (nouvel article L. 526-22).</p>

<p>Protection des travailleurs indépendants dont l'activité économique n'est plus viable</p>	<p>La mesure envisagée prévoit que les travailleurs indépendants involontairement privés de leur activité pourront bénéficier de l'allocation des travailleurs indépendants plus précocement, sans attendre qu'une procédure de liquidation ou de redressement judiciaire soit engagée.</p> <p>L'objectif est de faciliter l'accès à des travailleurs indépendants à cette allocation.</p> <p>L'indicateur consisterait à établir la proportion de bénéficiaires de la nouvelle mesure « ATI cessation d'activité » dans le nombre total de bénéficiaires de l'ATI.</p> <p>Il s'agirait ainsi de mesurer le niveau de de protection des travailleurs indépendants dont l'activité économique n'est plus viable. Cela permettrait d'identifier dans quelle mesure les travailleurs indépendants ont recours à l'ATI en cas de fermeture de leur entreprise.</p> <p>Les données nécessaires devraient être fournies par le système d'information de Pôle emploi à compter de l'année 2023. Cet indicateur fera l'objet d'un suivi annuel par le ministère chargé de l'économie et des finances (Direction générale des entreprises).</p>	<p>Hausse du nombre d'ATI par les travailleurs indépendants en cas de fermeture de leur entreprise</p> <p>Hausse de la part de bénéficiaires de l'ATI cessation d'activité</p>	<p>A compter de 2023 : périodicité annuelle</p>	
<p>Basculement des entrepreneurs individuels à responsabilité limitée (EIRL) vers le nouveau statut de l'entrepreneur individuel (EI)</p>	<p>Pour mesurer le caractère avantageux du régime de l'EI tel qu'il est modifié par la loi, l'indicateur consisterait à établir le nombre d'EIRL qui décident de basculer en EI (renonciation à leur affectation avec poursuite d'activité, sans création de société).</p> <p>Les données pourront être obtenues à partir des formulaires complétés par les entrepreneurs auprès des Centres de formalités des entreprises (CFE).</p> <p>Cet indicateur fera l'objet d'un suivi par le ministère chargé de l'économie et des finances (Direction générale des entreprises).</p>	<p>Objectif en tendance :</p> <p>Hausse du nombre total d'EIRL passées au nouveau statut d'entrepreneur individuel</p>	<p>A compter de 2023 : tous les trois ans</p>	<p>L'article 5 de la loi prévoit la mise en extinction du statut de l'EIRL, qui n'aura plus d'intérêt propre à partir de l'entrée en vigueur des dispositions nouvelles sur la protection du patrimoine personnel de l'EI.</p> <p>Les EIRL existantes pourront conserver ce statut, mettre un terme à leur activité,</p>

				recourir à la technique sociétaire, ou basculer dans celui d'EI, qui offre une protection analogue à l'EIRL sans formalisme particulier.
Diminution du délai moyen de jugement des affaires disciplinaires devant les chambres régionales de discipline	L'indicateur reflète l'évolution du délai moyen de jugement en pourcentage des dossiers disciplinaires par les CRD, avant et après l'entrée en vigueur de la loi.	- 5 % la première année - 10 % la deuxième année	1 an après l'entrée en vigueur des dispositions	Article 11
Nombre de révocations (totales ou partielles) des sursis prononcés par les chambres disciplinaires	Mesurer le nombre de révocation du sursis totale ou partielle prononcé par l'instance disciplinaire par les magistrats à la suite de la mise en conformité avec la jurisprudence constitutionnelle.	Nombre de révocations	1 an après l'entrée en vigueur de la disposition	Article 12

CHAPITRE I : DE LA SIMPLIFICATION DES DIFFÉRENTS STATUTS DE L'ENTREPRENEUR

SECTION 1 – DES CONDITIONS D'EXERCICE DE L'ENTREPRENEUR INDIVIDUEL

Articles 1^{er}, 2, 3 et 4 – Des conditions d'exercice de l'entrepreneur individuel

1. ETAT DES LIEUX

1.1. LE STATUT DES ENTREPRENEURS EXERÇANT EN NOM PROPRE

Aujourd'hui, « toute personne physique souhaitant exercer une activité professionnelle en nom propre c'est-à-dire directement en sa qualité de personne physique, sans l'institution d'une société déclare, lors de la création de l'entreprise, si elle souhaite exercer en tant qu'entrepreneur individuel ou sous le régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée [(EIRL)]. L'entrepreneur individuel peut également opter à tout moment pour le régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée » (article L. 526-5-1 du code de commerce).

Le régime de l'EIRL, créé par la loi n° 2010-658 du 15 juin 2010 complétée par l'ordonnance n° 2010-1512 du 9 décembre 2010, s'adresse aux entrepreneurs qui souhaitent limiter l'étendue de leur responsabilité en constituant un patrimoine d'affectation, dédié à leur activité professionnelle, sans constituer de société - les dispositions de la section du code de commerce intitulée « De l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée » « permettent [en effet] à tout entrepreneur individuel d'affecter à son activité, au moyen d'une déclaration faite à un registre de publicité, un patrimoine séparé de son patrimoine personnel »¹. Le régime de l'EIRL peut être adopté par les artisans, les commerçants, les agents commerciaux, les membres des professions libérales et les exploitants agricoles.

L'affectation d'un patrimoine, distinct du patrimoine personnel, à une activité professionnelle est soumise à des formalités, et aux coûts y afférents, tout au long de l'exercice de l'activité professionnelle de l'EIRL. Ainsi, et en particulier, l'EIRL doit dresser un état descriptif « mentionn[ant] la nature, la qualité, la quantité et la valeur des biens, droits, obligations ou sûretés qu'il affecte à son activité » (article L. 526-8 du code de commerce) ; « la constitution du patrimoine affecté résulte du dépôt d'une déclaration effectuée » au registre de publicité dont relève l'entrepreneur individuel du fait de son activité professionnelle (article L. 526-7), tandis

¹ Conseil constitutionnel, décision n°2010-607 DC du 10 juin 2010, déclarant le nouveau statut (EIRL) conforme à la Constitution.

que l'actualisation annuelle du contenu du patrimoine affecté passe par la tenue « *d'une comptabilité autonome* » (article L. 526-13).

L'entrepreneur individuel n'opte généralement pas pour le statut de l'EIRL (article L. 526-5-1 et suivants du code de commerce) parce qu'il ne souhaite pas entreprendre d'autres démarches que celles relatives à la déclaration de son activité professionnelle et à son immatriculation. Dans ce cas, il relève, par défaut, du statut de l'entrepreneur individuel. Sous ce statut, l'entrepreneur individuel est responsable indéfiniment, sur l'ensemble de son patrimoine, des dettes contractées à l'occasion ou du fait de l'exercice de son activité professionnelle.

Pour protéger l'entrepreneur individuel, la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », a rendu la résidence principale de tout entrepreneur exerçant en nom propre insaisissable de plein droit pour la liquidation des dettes professionnelles (articles L. 526-1 à L. 526-5 du code de commerce). En d'autres termes, les créanciers d'un entrepreneur individuel dont les droits sont nés à l'occasion de l'activité professionnelle de celui-ci ne peuvent pas saisir sa résidence principale, même si cet entrepreneur individuel est insolvable.

La loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite « loi PACTE », a levé un certain nombre de difficultés qui faisaient obstacle au développement du statut de l'EIRL : suppression de l'obligation d'établir un état descriptif en l'absence d'élément à affecter au patrimoine professionnel, suppression de l'obligation d'évaluation de la valeur des biens affectés au patrimoine professionnel d'une valeur déclarée supérieure à 30.000 euros, assouplissement des obligations relatives à la modification du patrimoine affecté, allègement des sanctions en matière de procédure collective.

Néanmoins, ces simplifications ne permettent toujours pas au régime de l'EIRL d'atteindre le succès escompté : les 100 000 EIRL attendus pour fin 2012 ne sont toujours pas atteints à fin juin 2021, date à laquelle il était dénombré un peu plus de 97 000 chefs d'entreprise ayant opté pour l'EIRL².

Des pays européens proposent un régime unique et simple pour l'exercice en nom propre. Ainsi, par exemple, en Allemagne et au Royaume-Uni, l'exercice en nom propre existe sous le régime de l'*Einzelunternehmen*, pour la première, et du *sole trader* (ou *self-employed*), pour le second, homologues de l'entrepreneur individuel français. L'entreprise y est confondue avec la personne physique de l'entrepreneur et celui-ci est responsable des dettes de l'entreprise sur l'ensemble de son patrimoine ; le fonctionnement de l'entreprise est très simple et entraîne peu de frais ; les décisions de gestion sont prises par l'entrepreneur. En Allemagne, la création de l'entreprise est effectuée par simple déclaration auprès du bureau des activités commerciales, industrielles et artisanales ou, pour les professions libérales, auprès des services fiscaux, les entreprises commerciales, industrielles ou artisanales étant inscrites au registre du commerce, à l'exception des petits entrepreneurs qui disposent de relations commerciales très simples ; au Royaume-Uni, elle est effectuée par simple enregistrement auprès des services fiscaux, l'entrepreneur devant

² Source : [Insee-Répertoire Sirene](#)

tenir une comptabilité faisant apparaître les recettes et les dépenses de l'entreprise et effectuer une déclaration annuelle aux services fiscaux.

1.2. LES FORMES SOCIALES ACCESSIBLES À L'INITIATIVE ENTREPRENEURIALE INDIVIDUELLE

A l'origine, une société était composée de deux personnes au moins (article 1832 du code civil dans sa rédaction initiale).

Toutefois, le législateur a consacré la possibilité du recours à la technique sociétaire pour mener à bien une initiative entrepreneuriale individuelle, c'est-à-dire sans le recours d'un associé. Ainsi, certains types de sociétés peuvent ne comporter qu'un associé unique, il s'agit alors de sociétés dites unipersonnelles. Ces sociétés à associé unique peuvent accueillir de nouveaux associés par une cession de droits sociaux ou une augmentation de capital au profit d'un tiers, et ainsi évoluer vers la forme pluripersonnelle.

La loi n° 85-697 du 11 juillet 1985 relative à l'entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée et à l'exploitation agricole à responsabilité limitée a modifié l'article 1832 du code civil qui depuis dispose notamment que la société « *peut être instituée, dans les cas prévus par la loi, par l'acte de volonté d'une seule personne* ». Cette modification a permis la naissance de trois formes sociales unipersonnelles.

En premier lieu, la SARL unipersonnelle (SARLU) : il s'agit de la première forme de société unipersonnelle introduite en droit français par la loi n° 85-697 du 11 juillet 1985 (conjointement avec l'Entreprise Agricole à Responsabilité Limitée, l'EARL). Initialement dénommée « entreprise unipersonnelle à responsabilité limitée » (EURL), il ne s'agit pas à proprement parler d'une nouvelle forme sociale mais de l'adaptation de la SARL à la situation de l'associé unique. Elle est régie par les articles L. 231-1 à L. 223-43 du code de commerce, dans la mesure où ces dispositions sont compatibles avec sa forme unipersonnelle.

En second lieu, la SAS unipersonnelle (SASU) : la loi n° 99-587 du 12 juillet 1999 a supprimé toutes les restrictions relatives au nombre d'associés, permettant ainsi à la SAS d'être unipersonnelle. Comme la SARLU, la SASU n'est pas à proprement parler une forme sociale mais l'adaptation de la SAS à la situation de l'associé unique. Elle est régie par les articles L. 227-1 à L. 227-20 du code de commerce, dans la mesure où ces dispositions sont compatibles avec sa forme unipersonnelle.

En dernier lieu, l'exploitation agricole à responsabilité limitée : ayant un objet exclusivement de nature agricole, son régime juridique est énoncé aux articles L. 324-1 et s. du code rural et de la pêche maritime.

En outre, les sociétés d'exercice libéral (SEL)³ adaptent à l'exercice libéral les formes sociales existantes de la SARL (formant alors des SELARL) ou de la SAS (formant des SELAS⁴), y

³ Instituées par la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et aux sociétés de participations financières de professions libérales

compris dans leur forme unipersonnelle avec : la SELARLU, consacrée par la loi n° 99-515 du 23 juin 1999, et la SELASU. Il convient de préciser qu'elles ne constituent pas des formes sociales en soi, mais dérogent en partie au droit commun pour tenir compte des spécificités propres aux professions soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

2.1.1. Le faible recours à l'EIRL laisse le patrimoine personnel des entrepreneurs indépendants faiblement protégé.

Il est constaté que, par souci de simplicité et à raison de formalités réduites, les trois quarts des créateurs d'entreprises optent pour le statut de l'entreprise individuelle : ainsi, sur les 840 000 entreprises créées en 2020, 630 000 étaient des entreprises individuelles⁵.

Ces entrepreneurs, de plus en plus jeunes (41 % ont moins de 30 ans) et insuffisamment accompagnés, réalisent souvent trop tard que leur patrimoine personnel n'est pas protégé, c'est-à-dire lorsqu'il est saisi pour rembourser des dettes liées à leur activité professionnelle (par exemple, lorsque le liquidateur judiciaire de l'entreprise individuelle vend des biens personnels de l'entrepreneur individuel – équipements multimédias, meubles meublants...- pour payer le loyer du local professionnel ou encore un fournisseur⁶). En effet, dans leur activité professionnelle, les entrepreneurs individuels sont responsables indéfiniment des dettes contractées sur leur patrimoine, lequel regroupe les biens personnels et professionnels. Ainsi, la responsabilité de l'entrepreneur est lourde en vertu de la règle de l'unicité du patrimoine sur lequel le droit de gage général des créanciers s'exerce. Lors d'une liquidation judiciaire, les biens propres de l'entrepreneur sont cédés pour désintéresser les créanciers dont les droits sont nés à l'occasion de l'activité professionnelle de l'entrepreneur.

La protection du patrimoine arrive en troisième position dans les sujets de préoccupation de l'ensemble des indépendants⁷ : 78 % disent ainsi être préoccupés par cette question, dont 32 % qui le sont « beaucoup ». Les artisans et les plus jeunes sont encore davantage préoccupés par ce sujet (85 % et 87 %). Dans ce contexte, plus d'une entreprise individuelle sur deux (55 %) serait prête à accepter des taux d'emprunt plus élevés en contrepartie d'une protection de son patrimoine personnel.

⁴ Possibilité reconnue par la loi n° 2001-420 du 15 mai 2001 relative aux nouvelles régulations économiques (NRE) en adaptant toutes les dispositions de la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 en ce sens.

⁵ INSEE Première, « Un nouveau record de créations d'entreprises en 2020 malgré la crise sanitaire », 3 février 2021.

⁶ Pour des exemples : CA Lyon 25 mai 2020, n°20/00058 ; CA Bastia 13 janvier 2021, n°18/00989.

⁷ Enquête IPSOS auprès des travailleurs indépendants menée pour le ministère de l'économie, des finances et de la relance, juin 2021.

D'autres raisons peuvent également expliquer le faible recours à l'EIRL :

- le régime de l'EIRL est plus complexe que celui de l'entrepreneur individuel, ce qui peut dissuader les créateurs d'entreprise de choisir ce régime, notamment ceux qui ont des activités réduites ou sont en phase de lancement (micro-entrepreneurs notamment) ;
- la protection offerte par le régime de l'EIRL a pu paraître fragile aux entrepreneurs et à leurs conseils, en raison de tâtonnements jurisprudentiels, voire de confusion du patrimoine prononcée en cas de manquement à ces règles complexes d'affectation ;
- les entrepreneurs ont pu craindre les sanctions personnelles encourues par l'EIRL en cas de redressement ou de liquidation judiciaire, notamment la faillite personnelle ou l'interdiction de gérer en cas de non-respect de la séparation des patrimoines (articles L. 653-3 et L. 653-8 du code de commerce) ou la banqueroute (emprisonnement de 5 ans et amende de 75 000 euros), en cas de comptabilité manifestement incomplète ou irrégulière (article L. 654-2 du code de commerce) ;
- le dispositif a été insuffisamment mis en valeur par les structures de conseil et d'accompagnement et était initialement peu visible dans les formulaires de création d'entreprise. Une enquête dans les Hauts-de-France, lancée en juillet 2019, à la demande du ministère de l'Économie et des Finances, et en partenariat avec les Chambres de Métiers et de l'Artisanat et l'Ordre des experts-comptables faisait ressortir qu'un tiers de ceux qui exerçaient en entrepreneurs individuels ignoraient l'existence de l'EIRL. De plus, il est apparu qu'un tiers des entrepreneurs individuels auraient gagné à passer en EIRL, au regard de leurs caractéristiques.

Il apparaît dès lors nécessaire de proposer aux entrepreneurs en nom propre un régime plus protecteur et plus simple. Ce domaine relevant « du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales » aux termes de l'article 34 de la Constitution, il est nécessaire de légiférer.

2.1.2. Les contraintes juridiques limitent le passage à une forme sociétaire

La forme sociale unipersonnelle présente plusieurs avantages d'un point de vue juridique :

- limiter en principe la responsabilité de l'associé au montant de ses apports – même si en pratique le recours de plus en plus étendue des établissements de crédit à la caution dirigeant atténue fortement ce principe ;
- pouvoir ouvrir simplement le capital social à des tiers sans transformation de la forme sociale (la SARLU sera alors dénommée SARL, la SASU SAS) ;
- assurer la survie de la société, en cas de décès de l'associé unique, en répartissant les parts sociales ou actions entre ses héritiers.

Malgré ces avantages, un grand nombre d'entrepreneurs décident de ne pas instituer de société pour les besoins de l'exercice de leur activité. Outre certaines contraintes liées à la technique elle-même (rédaction des statuts, réalisation des apports, ouverture d'un comptes bancaire dédié, formalités d'enregistrement, notamment), la perspective pour un entrepreneur, une fois l'activité en nom propre amorcée, de la développer par la création d'une société, n'est pas véritablement organisée. La création de société est alors considérée du point de vue de l'administration souvent

comme un nouveau point de départ, alors qu'il s'agit en réalité d'une nouvelle phase de développement pour l'entrepreneur.

En particulier, le recours à la SARLU reste modeste et on relève même un décrochage, ces dernières années, puisque qu'elle représente seulement 7 % des sociétés créées en 2019⁸ contre 19 % en 2015. Plusieurs raisons⁹ peuvent expliquer ce constat, tenant essentiellement à la rigidité de cette forme sociale par rapport à la flexibilité offerte par la SASU et par les différences entre les régimes fiscaux et sociaux de ces deux formes sociales.

Il apparaît dès lors nécessaire de faciliter le passage d'une activité en nom propre à une exploitation en société. Ce domaine relevant également « du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales » aux termes de l'article 34 de la Constitution, il est nécessaire de légiférer.

2.2. OBJECTIF POURSUIVI

L'objectif poursuivi est triple :

- Premièrement, assurer une protection simplifiée et efficace du patrimoine personnel des entrepreneurs en nom propre ;
- Deuxièmement, créer un continuum permettant d'assurer la fluidité du passage d'une activité amorcée en entreprise individuelle vers l'exploitation en société pour en poursuivre le développement et la croissance ;
- Troisièmement, éviter qu'il soit fait obstacle par les entrepreneurs au recouvrement de leurs créances fiscales et sociales, notamment issues de la fraude.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. POUR LA PROTECTION DU PATRIMOINE PERSONNEL DES ENTREPRENEURS EN NOM PROPRE

3.1.1. Options envisagées

Il aurait été possible de modifier le régime juridique de l'EIRL afin de le simplifier à nouveau, comme l'a fait la loi « PACTE » du 22 mai 2019.

Toutefois, cette démarche n'a mené que peu d'entrepreneurs à adopter l'EIRL¹⁰. Ce faible recours implique d'ailleurs que, pour bénéficier d'un régime encore simplifié de l'EIRL, chaque entrepreneur en nom propre devrait faire une démarche proactive pour adopter ce régime.

⁸ INSEE Première, « Un nouveau record de créations d'entreprises en 2020 malgré la crise sanitaire », 3 février 2021

⁹ Certaines avaient été évoquées dès 2010 dans l'étude d'impact du projet de loi relatif à l'EIRL

¹⁰ 97 174 EIRL au total fin juin 2021. Source : [Insee-Répertoire Sirene](#)

Afin d'apporter rapidement une meilleure protection au plus grand nombre d'entrepreneurs, il est apparu plus pertinent de réformer le statut de l'entrepreneur individuel.

3.1.2. Option retenue

L'option retenue consiste à définir un statut d'entrepreneur individuel avec une extension par l'effet de la loi de l'insaisissabilité dévolue à la résidence principale aux autres éléments du patrimoine dit personnel. Un entrepreneur individuel est une personne physique qui exerce en son nom propre une activité professionnelle indépendante ou une pluralité d'activités indépendantes.

L'insaisissabilité de la résidence principale est ainsi étendue à l'ensemble du patrimoine de l'entrepreneur individuel, à l'exclusion de son patrimoine professionnel constitué des biens, droits, obligations et sûretés utiles¹¹ à son activité ou, le cas échéant, à sa pluralité d'activités. Ainsi, à la différence de la situation actuelle, seuls ces éléments pourraient être, par défaut, appréhendés, en cas de défaillance professionnelle de l'entrepreneur individuel, par ses créanciers dont les droits sont nés à l'occasion de son activité professionnelle. Allant au bout de cette logique, le législateur a retenu une scission du patrimoine, divisé en patrimoine personnel et en patrimoine professionnel, la clef de répartition entre les deux étant définie par la loi.

Cette proposition a pour avantage d'absorber la majeure partie des bénéfices attendus du régime de l'EIRL en les étendant par défaut à tout indépendant exerçant en nom propre : elle ne soumet la protection du patrimoine personnel de l'entrepreneur individuel à aucun formalisme (c'est-à-dire sans la complexité formelle qui a porté préjudice à l'expansion du régime de l'EIRL). La distinction des patrimoines personnel et professionnel de l'entrepreneur individuel ne l'autorise pas à se porter caution en garantie d'une dette dont il est débiteur principal.

Il est en outre expressément édicté que les dettes dont l'entrepreneur individuel est redevable auprès des organismes de recouvrement des cotisations et contributions sociales sont nées à l'occasion de l'exercice de l'activité professionnelle indépendante de l'entrepreneur individuel, afin de soumettre celles-ci au gage général portant sur le seul patrimoine professionnel. Des garanties sont néanmoins offertes aux organismes sociaux en cas de manœuvres frauduleuses ou d'inobservation grave et répétée au règlement des cotisations et contributions sociales : la dualité patrimoniale introduite par le nouveau statut de l'entrepreneur individuel n'est alors pas opposable à ces organismes.

Des garanties sont également prévues pour le recouvrement des impôts, en autorisant que le recouvrement puisse être opéré indistinctement sur le patrimoine professionnel ou personnel du redevable dans deux cas, sans autorisation préalable du juge. Le premier cas (I et II de l'article L. 273 du livre des procédures fiscales) est celui où le redevable a commis des manœuvres frauduleuses ou une inobservation grave et répétée de ses obligations fiscales (par exemple, minoration volontaire de son bénéfice sur plusieurs exercices). Ce premier cas étend aux entrepreneurs individuels les dispositions déjà existantes au titre des EIRL afin de rendre

¹¹ La définition du caractère utile sera précisée par décret.

inopposable la dualité de patrimoine sous certaines conditions, en supprimant cependant la contrainte d'autorisation préalable du juge (étant rappelé que les actes de recouvrement engagés par le comptable public seront toujours susceptibles d'être contestés devant le juge). Le second cas (III de l'article L. 273 B du livre des procédures fiscales) est celui des dettes fiscales dues à titre personnel mais dont l'assiette comprend les résultats de l'activité professionnelle (impôt sur le revenu ou prélèvements sociaux) ou est constituée d'un bien affecté à l'activité professionnelle (taxe foncière de ce bien). Bien que divergente du droit actuel de l'EIRL où les dettes personnelles sont recouvrées sur le seul patrimoine personnel (sauf situations couvertes par le premier cas), cette disposition maintient le régime actuel de l'entrepreneur individuel (régime largement majoritaire par rapport à celui de l'EIRL) où l'ensemble de son patrimoine est le gage commun de ses créanciers pour des impositions spécifiques, de sorte que comme aujourd'hui, les créances d'impôt sur le revenu, de prélèvements sociaux et de taxes foncières afférentes aux biens professionnels seront recouvrées sur le patrimoine professionnel ou personnel, selon les principes des articles 2284 et 2285 du code civil. Par ailleurs, cette garantie est nécessaire au recouvrement dans la mesure où le dispositif, existant pour les EIRL, d'affectation de biens à l'activité professionnelle n'est pas repris dans le nouveau régime.

En outre, pour éviter le risque d'assèchement des crédits par l'extension de cette protection, il restera loisible à l'entrepreneur individuel de déroger, au cas par cas, à la limitation du gage des créanciers professionnels. D'une part, les sûretés conventionnelles sont autorisées. D'autre part, l'entrepreneur individuel pourra renoncer à la protection de son patrimoine personnel, sur demande écrite d'un créancier et pour un engagement spécifique dans les formes prescrites. Il restera cependant possible à l'entrepreneur individuel, dans un tel cas, de demander à un créancier dont les droits sont nés à l'occasion de l'activité professionnelle de l'entrepreneur individuel que l'exécution soit en priorité poursuivie sur le patrimoine professionnel de celui-ci.

Les dispositions relatives aux situations de surendettement des particuliers (dont celles du livre VII du code de la consommation) et celles relatives aux entreprises en difficulté (dont celles du livre VI du code de commerce) seront adaptées au nouveau statut de l'entrepreneur individuel par voie d'ordonnance, dans le cadre d'une ordonnance d'habilitation.

Il n'est pas prévu de disposition spéciale en matière successorale, comme c'était le cas pour l'EIRL ; en conséquence la dualité patrimoniale s'éteint au décès de l'entrepreneur individuel, et l'ensemble des éléments de ce double patrimoine se fond dans la masse successorale telle que définie par le droit commun.

3.2. POUR FACILITER LE CONTINUUM ENTRE L'EXERCICE EN NOM PROPRE ET L'EXPLOITATION EN SOCIÉTÉ

L'option retenue est de permettre le recours à un mécanisme produisant les effets d'une transmission universelle du patrimoine professionnel de l'entrepreneur individuel. Ce patrimoine, consacré comme une universalité de droit contenant l'ensemble de l'actif et du passif concernés, pourra notamment faire l'objet d'un apport de l'activité menée à une société qui reprendra ainsi cette activité à son compte. Le transfert pourra aussi prendre la forme d'une cession, voire d'une donation.

Ce transfert sera opposable aux tiers, et notamment aux créanciers, qui bénéficieront d'une procédure d'opposition. Sauf clause contraire, les contrats pourront être cédés, transmis ou apportés sans l'accord écrit préalable du cocontractant. Les droits de préemption conférés à des entités publiques ou à leurs concessionnaires continueront à s'exercer.

Le tiers cessionnaire ou la société bénéficiaire de l'apport reprendra l'intégralité des engagements. Le transfert de la propriété immobilière demeurera soumis aux règles particulières, en la matière.

Sur le plan fiscal, l'apport d'une universalité par un entrepreneur individuel à une société peut déjà être considéré comme une opération intercalaire, en application de l'article 151 *octies* du CGI qui aménage un dispositif de neutralisation fiscale, inspiré du régime spécial des fusions et assimilées, sous la forme d'un report d'imposition évitant l'imposition immédiate des plus-values constatées du fait de l'apport en société des éléments de l'actif affectés à une activité professionnelle exercée à titre individuel.

Sur le plan social, selon la forme juridique de la société (SAS, gérant égalitaire ou minoritaire de SARL), l'entrepreneur individuel devenu dirigeant sera affilié à la sécurité sociale soit en tant qu'assimilé salarié soit en tant que travailleur indépendant.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La réforme des conditions d'exercice de l'entrepreneur individuel implique la modification de la partie législative du code de commerce, du code des procédures civiles d'exécution, du livre des procédures fiscales et du code de la sécurité sociale.

D'une part, les dispositions envisagées complètent le chapitre VI du titre II du livre V du code de commerce remplacé par l'intitulé « De la protection de l'entrepreneur individuel », est complété par deux sections :

- Une section 3 relative au statut de l'entrepreneur individuel, composée des articles L. 526-22, L. 526-23 et L. 526-24 ;
- Une section 4 relative au transfert du patrimoine professionnel des entrepreneurs individuels, composée des articles L. 526-25 à L. 526-30.

D'autre part, le premier alinéa de l'article L. 161-1 du code des procédures civiles d'exécution sera remplacé par deux alinéas encadrant, en cohérence avec le dispositif prévu dans le code de commerce, les procédures d'exécution portant sur le patrimoine de l'entrepreneur individuel.

De plus, les articles L. 273 B du livre des procédures fiscales et L. 133-4-7 du code de la sécurité sociale sont modifiés pour tenir compte du nouveau statut de l'entrepreneur individuel, en parallèle de celui de l'EIRL, et l'article L. 273 B du livre des procédures fiscales est complété d'une disposition permettant de recouvrer, sur le patrimoine professionnel et personnel, les créances d'impôt sur le revenu, de prélèvements sociaux et de taxe foncière afférente aux

immeubles compris dans le patrimoine professionnel. Par souci de cohérence avec l'article L. 526-23 (créé par la loi), l'article L. 526-1 du code de commerce est modifié (pour y supprimer le renvoi à l'article 1729 du code général des impôts). Enfin, les dispositions du code de commerce relatives aux entreprises en difficulté et celles aux situations de surendettement des particuliers seront adaptées par voie d'ordonnances.

Les EIRL n'ayant plus d'intérêt propre, les dispositions les concernant ont vocation à ne demeurer que pour les EIRL créées avant l'entrée en vigueur de la loi.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

Le dispositif envisagé n'aura pas d'impact macroéconomique notable. L'encours moyen des crédits professionnels des entrepreneurs individuels est situé dans la fourchette basse par rapport à celui des sociétés. Les effets de la réforme induits sur l'accès au crédit, s'ils sont difficiles à prévoir, devraient demeurer très limités, dès lors que la réforme prévoit des voies et moyens pour les établissements de crédit de rétablir lorsque cela sera nécessaire, de manière souple, un droit de gage identique au droit de gage général dont ils bénéficient actuellement. Partant, le risque de renchérissement ou de contraction du crédit aux entrepreneurs individuels peut être considéré comme faible. Par ailleurs, le montant des crédits accordés est modeste.

L'initiative entrepreneuriale individuelle sera davantage libérée, mais il est difficile de mesurer l'impact de la levée de ce dernier frein sur la création d'entreprise.

4.2.2. Impacts sur les entrepreneurs

La protection du patrimoine personnel des entrepreneurs en nom propre

Les entrepreneurs individuels verront la protection de leur patrimoine renforcée sans besoin d'un acte positif de leur part.

Les créanciers dont les droits sont nés à l'occasion de l'activité professionnelle d'un entrepreneur individuel verront le périmètre de leur droit de gage réduit, en principe, à l'assiette des biens, droits, obligations et sûretés utiles à l'exercice de l'activité professionnelle de cet entrepreneur individuel, excepté pour les créanciers fiscaux et sociaux en cas de manœuvres frauduleuses ou de l'inobservation grave et répétée des obligations fiscales. Le recouvrement des créances d'impôt sur le revenu, de prélèvements sociaux et de taxe foncière afférente aux immeubles affectés à l'activité professionnelle ne sera pas soumis à la réduction du droit de gage. Les conventions spéciales (sûretés) comme la faculté pour l'entrepreneur individuel de renoncer à l'insaisissabilité de son patrimoine personnel permettront cependant auxdits créanciers d'étendre l'assiette de gage.

Le continuum entre l'exercice en nom propre et une forme sociétaire

Les entrepreneurs individuels pourront apporter en société l'ensemble de leur patrimoine professionnel, facilitant ainsi le passage à une forme sociétaire – sous réserve des dispositions particulières propres au transfert de la propriété immobilière.

Les entrepreneurs exploitant par le recours à la technique sociétaire ne seront pas affectés par le dispositif envisagé.

Le cycle de vie d'une entreprise individuelle : illustrations

Événement de la vie de l'EI	Situation du patrimoine professionnel		Situation du patrimoine personnel		Observations
	Actif disponible	Passif exigible	Actif disponible	Passif exigible	
Démarrage de l'activité avec acquisition de biens à crédit	<ul style="list-style-type: none"> - concours financiers tirés du crédit ; - Valeur des biens neufs ; - Fonds de commerce ; - Fonds de roulement 	<ul style="list-style-type: none"> - concours des dettes (échéances bancaires pour le remboursement du crédit) 	<ul style="list-style-type: none"> - Liquidités (hors fonds de roulement) ; - Biens immobiliers personnels ; - Biens meubles meublants (hors local professionnel) 	<ul style="list-style-type: none"> - Emprunt pour l'acquisition d'une résidence familiale ; - Dettes alimentaires éventuelles ; - Dettes pénales éventuelles (amendes). 	
Maturité de l'activité	<ul style="list-style-type: none"> - concours financiers tirés du crédit non encore consommés ; - concours financiers nouveau éventuel ; - Valeurs des biens tenant compte de l'amortissement au regard de la dépréciation ; - Stocks ; - Fonds de commerce ; - Fonds de roulement 	<ul style="list-style-type: none"> - concours des dettes bancaires ; - dettes fournisseurs ; - autres dettes (notamment cotisations sociales, ou impôts liés à l'activité professionnelle) ; - Prime d'assurance du local commercial ; 	<ul style="list-style-type: none"> - Rémunération personnelle tirée de l'activité professionnelle ; - Liquidités (hors fond de roulement) ; - Biens immobiliers personnels ; - Biens meubles meublants (hors local professionnel) 	<ul style="list-style-type: none"> - Emprunt pour l'acquisition d'une résidence familiale ; - Dettes alimentaires éventuelles ; - Prime d'assurance de la résidence principale ; - Condamnation à des dommages-intérêts au titre de la responsabilité civile. - Autres dettes (notamment impôts non liés à l'activité professionnelle) 	
Croissance importante de l'activité	=> Basculement en société avec apport du patrimoine professionnel via une transmission universelle de patrimoine à une société nouvelle				

Modification d'activité	<ul style="list-style-type: none"> - liquidités issues de la cession des éléments d'actif utiles à l'activité précédente/arrêtée ; - nouveau fonds de commerce 	<ul style="list-style-type: none"> - encours des dettes (échéances bancaires pour le remboursement du nouveau crédit) ; - prime d'assurance du local commercial ; 	<ul style="list-style-type: none"> - Rémunération personnelle tirée de l'activité professionnelle ; - Liquidités sur les comptes personnels ; - Biens immobiliers personnels ; - Biens meubles meublants (hors local professionnel) 	<ul style="list-style-type: none"> - Emprunt pour l'acquisition d'une résidence familiale ; - Dettes alimentaires éventuelles ; - Prime d'assurance de la résidence principale ; 	Déclaration de la modification d'activité
Activité cédée à un tiers, sans activité nouvelle	=> transmission de l'intégralité du patrimoine professionnel (TUP)				Cessation d'activité
Succession (décès de l'EI)	=> Dévolution successorale (sans distinction entre patrimoine professionnel et patrimoine personnel)				Application du droit commun des successions

4.2.3. Impacts budgétaires

Le dispositif envisagé peut avoir un effet positif indirect sur les finances publiques en favorisant la création d'entreprise, génératrice de chiffre d'affaires et donc de recettes fiscales et sociales.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Le dispositif envisagé sera sans impact tangible sur les services administratifs : le nouveau régime est sans effet sur les formalités inhérentes à la nature de l'activité exercée par l'entrepreneur individuel et, puisqu'il découle de la loi, aucune formalité ne sera nécessaire pour en bénéficier. S'agissant plus spécifiquement du recouvrement fiscal, les garanties prévues par le projet de loi ont pour effet de limiter l'impact du dispositif sur les services en charge du recouvrement forcé des créances fiscales qui seraient impayées en permettant un recouvrement sur le patrimoine professionnel et personnel pour des impositions spécifiques ou en cas de fraudes (manœuvres frauduleuses ou inobservations graves et répétées des obligations fiscales).

4.4. IMPACTS SOCIAUX

La consécration d'une protection renforcée et simplifiée des entrepreneurs individuels devrait favoriser les créations d'entreprise et consolider le tissu économique et l'emploi.

5. CONSULTATIONS, MODALITES D'APPLICATION ET JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Les nouvelles conditions d'exercice de l'entrepreneur individuel ne sont pas soumises à consultation obligatoire. Toutefois, à titre facultatif, la fédération française des banques ainsi que le conseil national des greffiers des tribunaux de commerce ont été consultés.

En revanche, elles ont fait l'objet d'une large concertation avec les représentants de l'ensemble des acteurs de la vie économique, au travers d'échanges menés concomitamment à la conception des dispositions.

S'agissant de la dernière phrase du quatrième alinéa de l'article L. 526-22 et les premier et troisième alinéas de l'article L. 526-23, articles créés par l'article 1^{er} de ce projet de loi, ainsi que de l'article 3 de ce projet de loi, en application de l'article L. 612-1 du code de la sécurité sociale, le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) est saisi pour avis des projets de LFSS ainsi que des projets de mesures législatives ou réglementaires lorsque celles-ci concernent spécifiquement la sécurité sociale des travailleurs indépendants.

En application de l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale, le conseil d'administration de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) est consulté pour avis de tout projet de mesure législative ou réglementaire ayant des incidences sur l'équilibre financier de la branche ou entrant dans leur domaine de compétence.

Seront également saisis la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) et la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) qui devront se prononcer dans les mêmes délais que les deux organismes précités, en application des articles L. 641-2 et L. 200-3 du code de la sécurité sociale.

Enfin, la Caisse Nationale des Barreaux Français (CNBF) sera informée.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION ET JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

5.2.1. Application dans le temps

Le nouveau dispositif entrera en vigueur trois mois après la publication de la présente loi au *Journal officiel* de la République française.

Il ne sera pas opposable aux créances nées antérieurement à son entrée en vigueur. Il ne remettra pas en cause les EIRL existantes au jour de son entrée en vigueur.

5.2.2. Application dans l'espace

Le dispositif créé et organisé par les articles 1, 2 et 4 du projet de loi a vocation à s'appliquer sur tout le territoire national, à l'exception de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, territoires dans lesquels l'Etat n'est plus compétent en matière commerciale (articles 13 et 14 de

la loi organique n° 2004-192 pour la Polynésie française, et articles 21 et 26 de la loi organique n° 99-209 ainsi que la loi de pays n° 2012-2 du 20 janvier 2012 pour la Nouvelle-Calédonie).

Le dispositif est applicable de plein droit dans les départements de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion) et d'application directe dans les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, qui jouissent d'un statut de quasi-identité législative (articles LO 6213-1, LO 6313-1 et LO 6413-1 du CGCT).

En revanche, son application dans les îles de Wallis-et-Futuna nécessite une mention expresse, qui figure à l'article du projet de loi consacré aux dispositions « Outre-Mer ».

Les dispositions législatives de nature fiscale contenues à l'article 3 s'appliquent de plein droit dans les départements et régions d'outre-mer (article 73 de la Constitution). En revanche, s'agissant des collectivités d'outre-mer et à statut particulier (article 74 de la Constitution), les dispositions de nature fiscale relèvent des compétences propres de ces dernières. Par conséquent, la loi fiscale n'a pas vocation à s'y appliquer. Il en est de même pour les dispositions relatives au code de la sécurité sociale.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'Etat sera nécessaire pour fixer les modalités d'application des mesures de la section relative aux conditions d'exercice de l'entrepreneur individuel (articles L. 526-22 et L. 526-23 du code de commerce).

Un décret fixera les conditions de la renonciation prévue à l'article L. 526-24 du code de commerce. Un décret déterminera les conditions de transfert de propriété du patrimoine professionnel aux tiers à compter de sa publicité. Le délai pour former opposition sera également fixé par décret.

5.2.4. Justification du délai d'habilitation

Concernant l'habilitation donné au Gouvernement de prendre par ordonnance les mesures prévues à l'article 4, un délai d'habilitation de six mois est nécessaire compte tenu de la technicité des dispositions à prendre.

Un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de quatre mois à compter de la publication de chaque ordonnance.

SECTION 2 – DE LA MISE EN EXTINCTION DU STATUT DE L’ENTREPRISE INDIVIDUELLE À RESPONSABILITÉ LIMITÉE

Article 5 – Mise en extinction du statut de l’entreprise individuelle à responsabilité limitée

1. ETAT DES LIEUX

L'entreprise individuelle à responsabilité limitée (EIRL), créée par la loi n° 2010-658 du 15 juin 2010 et complétée par l'ordonnance n° 2010-1512 du 9 décembre 2010, est un régime s'adressant aux entrepreneurs individuels, qui ont ainsi la possibilité de limiter l'étendue de leur responsabilité en constituant un patrimoine d'affectation, dédié à leur activité professionnelle, sans constituer de société. Le régime de l'EIRL peut être adopté par les artisans, les commerçants, les agents commerciaux, les membres des professions libérales et les exploitants agricoles. Le nombre total d'EIRL s'élevait à 97 174 fin juin 2021¹².

2. NECESSITE DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le régime de l'EIRL étant prévu par des dispositions de niveau législatif, leur modification et leur abrogation nécessitent de légiférer.

2.2. OBJECTIF POURSUIVI

L'objectif est de tirer les conséquences de la création d'un nouveau régime de l'entrepreneur individuel, assurant une protection du patrimoine personnel équivalente à celle octroyée par l'EIRL, sans la complexité inhérente au régime de l'EIRL.

Dans ces conditions, l'EIRL ne présente plus d'intérêt propre pour l'avenir : les dispositions qui les concernent ont vocation à ne demeurer que pour les EIRL créées avant l'entrée en vigueur de la loi.

¹² Source : [Insee-Répertoire Sirene](#)

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

La suppression du régime de l'EIRL est la seule option envisageable sur le fond, mais plusieurs modalités d'application dans le temps sont possibles :

- Abroger les dispositions avec une application différée, qui permettrait la création de nouvelles EIRL pendant une certaine période ;
- Abroger les dispositions dès la publication de la loi, en empêchant la création de nouvelles EIRL, dès son entrée en vigueur.

3.2. OPTION RETENUE

Cette dernière option a été retenue : abroger les dispositions relatives à l'EIRL permet de ne pas créer d'insécurité juridique pour les entrepreneurs bénéficiant actuellement de ce régime et de garantir leur liberté d'entreprendre et leur liberté contractuelle : les EIRL en activité demeurent soumises aux mêmes dispositions, sous réserve de celles relatives à la création et à la transmission au décès de l'entrepreneur individuel exerçant comme EIRL. En revanche, il n'y a pas lieu de différer cette abrogation dans le temps dans la mesure où le nouveau régime de l'entrepreneur individuel offre des protections équivalentes.

S'agissant de la gestion du stock des EIRL, il paraît opportun de se borner à inciter les entrepreneurs individuels exerçant comme EIRL lors de l'entrée en vigueur de la loi à opter pour le nouveau statut de l'EI, au besoin par une communication efficace. Il appartiendra à tout EIRL intéressé d'entreprendre les démarches nécessaires. Le cas échéant, les effets du changement de statut ne seront pas opposables aux créanciers dont les droits, nés à l'occasion de l'activité professionnelle de l'EIRL, sont antérieurs à ce changement.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'abrogation des EIRL nécessite plusieurs modifications de la section 2 du chapitre VI du titre II du livre V du code de commerce :

- abrogation de l'article L. 526-5-1 (qui prévoit l'option EIRL en phase de création), de l'article L. 526-16 (pour empêcher la transmission des EIRL au décès des entrepreneurs individuels exerçant comme EIRL) et suppression du second alinéa de l'article L. 526-19 (relatif à l'immatriculation) ;
- modification de l'article L. 526-8 (relative à la création d'une EIRL).

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impacts macroéconomiques

L'absence de nouvelles créations d'EIRL et la disparition progressive du stock devraient avoir des impacts macroéconomiques négligeables.

4.2.2. Impacts sur les entrepreneurs

Les entrepreneurs exerçant en nom propre verront la protection de leur patrimoine renforcée de façon équivalente à l'EIRL, et ne seront pas affectés par l'abrogation de l'EIRL.

Les entrepreneurs exerçant déjà sous le statut d'EIRL pourront conserver ce statut ou adopter le statut d'entrepreneur individuel modifié. L'effectif limité d'EIRL et la nécessité d'entreprendre une démarche pour changer de statut laissent supposer que ces changements représenteront un volume peu significatif.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mise en extinction du régime de l'EIRL n'est pas soumise à consultation.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La mise en extinction du régime de l'EIRL s'appliquera dès le lendemain de la publication de la loi, à l'exception de l'abrogation des dispositions relatives à la transmission de l'EIRL à la suite du décès de l'entrepreneur individuel exerçant en EIRL, qui entrera en vigueur six mois après la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Les modifications apportées au statut de l'EIRL par l'article 5 du projet de loi ont vocation à s'appliquer sur tout le territoire national, à l'exception de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, territoires dans lesquels l'Etat n'est plus compétent en matière commerciale (articles 13 et 14 de la loi organique n° 2004-192 pour la Polynésie française, et articles 21 et 26 de la loi organique n° 99-209 ainsi que la loi de pays n° 2012-2 du 20 janvier 2012 pour la Nouvelle-Calédonie).

Ces modifications sont applicables de plein droit dans les départements de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion) et d'application directe dans les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, qui jouissent d'un statut de quasi-identité législative (articles LO 6213-1, LO 6313-1 et LO 6413-1 du CGCT).

En revanche, leur application dans les îles de Wallis-et-Futuna nécessite une mention expresse, qui figure à l'article du projet de loi consacré aux dispositions « Outre-Mer ».

5.2.3. Textes d'application

Après la publication de la loi, un décret en Conseil d'Etat sera adopté pour tirer les conséquences, notamment dans la partie réglementaire du code de commerce, de la modification et de l'abrogation des dispositions législatives relatives à l'EIRL.

SECTION 3 –DES DISPOSITIONS APPLICABLES AUX PROFESSIONS LIBÉRALES RÉGLEMENTÉES

Article 6 –Dispositions applicables aux professions libérales réglementées

1. ETAT DES LIEUX

Les professions, dites libérales réglementées, se composent des professions de santé, environ 470 000 professionnels, des professions juridiques ou judiciaires, environ 90 000 professionnels, ainsi que des professions techniques et du cadre de vie. Ce dernier ensemble, d'environ 100 000 professionnels, désigne les professions libérales réglementées n'appartenant ni à la famille des professions de santé, ni à la famille des professions juridiques ou judiciaires. Il s'agit notamment des experts-comptables, commissaires aux comptes, architectes, géomètres-experts, experts fonciers et agricoles et experts forestiers, ainsi que des vétérinaires.

Les professions libérales réglementées sont soumises à des exigences particulières en matière de déontologie visant à assurer la confiance dans la qualité des services rendus par ces professionnels. En principe, chaque profession est régie par un texte statutaire, codifié ou non, qui définit les grands principes de son exercice. À côté de ces textes qui sont individuellement applicables à chacune d'elles, les professions libérales réglementées sont également régies par des dispositions transversales. Ces dispositions visent essentiellement à définir les conditions d'exercice sous forme de sociétés.

Ainsi, la loi n° 66-879 du 29 novembre 1966 ouvre aux professions libérales réglementées l'accès aux sociétés civiles professionnelles (SCP). De même, la loi n° 90-1258 du 31 décembre 1990 est relative à l'exercice sous forme de sociétés des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé et aux sociétés de participations financières de professions libérales.

La loi n° 90-1258 adapte le régime de structures juridiques existantes à l'exercice libéral réglementé, à savoir :

- dans son titre Ier, les sociétés commerciales de capitaux, c'est-à-dire les sociétés à responsabilité limitée (SARL), sociétés anonymes (SA), sociétés par actions simplifiée (SAS) et sociétés en commandite par actions (SCA) ;
- dans son titre II, les sociétés en participation (SEP).

À côté des adaptations de régimes existants, la loi n° 90-1258 crée – à l'instar de ce que faisait la loi n° 66-879 relative aux sociétés civiles professionnelles – des formes de sociétés autonomes exclusivement conçues pour les professions libérales réglementées, à savoir les :

- sociétés de participations financières de professions libérales (SPFPL) – titre IV de la loi n° 90-1258 ;
- sociétés pluri-professionnelles d'exercice (SPE) – titre IV bis de la loi n° 90-1258.

En premier lieu, les dispositions de la loi n° 90-1258, en particulier son titre Ier, sont au gré des réformes devenues de moins en moins accessibles pour les professionnels. A titre d'exemple, son article 6, relatif à la détention du capital et des droits de vote, est passé de 3 à 17 alinéas depuis 1990. De même, au sein du titre IV, les 23 alinéas régissant les SPFPL sont ramassés en seulement 2 articles (31-1 et 31-2) au sein desquels s'insèrent près de 19 renvois vers d'autres dispositions de la loi n°90-1258. Au surplus, la loi de 1990 prévoit un corpus de dispositions adaptant le fonctionnement des sociétés de capitaux à l'exercice libéral tout en étant vecteur de modification de lois préexistantes. Or l'un des articles modificatifs est devenu obsolète à la suite de la recodification du texte modifié.

Le manque de lisibilité de la loi de 1990 a créé une confusion quant à son objet. En effet, la complexité des dispositions a laissé penser que les sociétés d'exercice libéral étaient des formes juridiques autonomes et non un prisme d'adaptation des dispositions régissant les sociétés commerciales de capitaux de droit commun (SARL, SA, SAS, SCA).

Cette confusion a pu mener à la création d'autres régimes parallèles à la loi de 1990 ayant également pour objet d'adapter le droit commun des sociétés, régi par le code de commerce, à l'exercice libéral – c'est-à-dire y ajouter un ensemble de dispositions dérogatoires permettant de garantir l'indépendance de l'exercice des professionnels. Ce faisant, certaines professions, à l'instar des professions juridiques ou judiciaires, se sont vu dotées d'un accès, à titre d'exemple, à des SARL adaptées par le truchement de la loi de 1990 ainsi qu'à des SARL adaptées par le truchement d'un autre régime ouvert en 2015. Dès lors, l'accès aux SARL par des professions juridiques ou judiciaires est possible par la voie de deux régimes extrêmement proches, sans que cette dualité ne soit justifiée. Cette juxtaposition de régimes d'adaptation ajoute à la confusion sur les dispositions applicables et donc à l'insécurité juridique pour les professionnels.

D'une part, ces régimes parallèles à la loi n° 90-1258, donnant à certaines professions libérales réglementées accès aux sociétés commerciales de capitaux, ne sont pas aussi dérogatoires au droit commun des sociétés que ne l'est la loi de 1990. Cela s'explique pour partie par la vocation transversale de la loi n° 90-1258, en ce qu'elle s'applique à l'ensemble des professions libérales réglementées. Ainsi, l'existence de régimes d'adaptation parallèles met en lumière que l'actuelle loi de 1990 comporte, pour certaines professions, des dispositions surrogatoires au maintien d'un exercice déontologiques dès lors que celles-ci ne figurent pas dans des régimes auxquels les professionnels recourent par ailleurs de longue date.

Ce faisant, la loi n° 90-1258 se révèle être insuffisamment adaptée aux spécificités de l'exercice libéral de certaines professions. En particulier, aucun des régimes parallèles susmentionnés ne

comprend d'obligations dérogatoires au droit commun en matière de décisions d'autorisation des conventions réglementées et de réglementation des comptes d'associés.

Ces régimes parallèles comprennent également des dérogations moindres par rapport à la loi de 1990 en matière d'autorisation des décisions de cession d'actions et d'agrément d'un nouvel associé ainsi qu'en matière de gouvernance des sociétés adaptées à l'exercice libéral. En outre, depuis la loi n° 2015-990, ces dispositions ont, au sein même de la loi n° 90-1258, été rendues partiellement applicables lorsque la société adaptée par le régime de 1990 est détenue en majorité par une holding, c'est-à-dire une société de participations financières de professions libérales (SPFPL) ou par un professionnel d'un autre Etat membre. Cette exception ne concerne que les professions juridiques ou judiciaires et les professions techniques et du cadre de vie. Or un professionnel exerçant au sein de la société peut très bien détenir la même SEL par le truchement d'une SPFPL et ainsi lever ces obligations. Cela favorise les montages juridiques pour contourner certaines dispositions. De même, une société détenue en majorité par des professionnels d'un autre État membre peut s'affranchir des obligations en matière de gouvernance. Partant, il existe un désavantage pour les sociétés détenues par des professionnels en exercice au sein de la société, dès lors qu'ils ne peuvent recourir à des dirigeants spécifiquement qualifiés à la gestion ou la surveillance de sociétés. Ce premier constat s'inscrit dans une réflexion plus large visant à définir les dispositions nécessaires au maintien d'un exercice déontologique, au bénéfice des citoyens, sans surajouter aux contraintes pesant sur les professionnels.

D'autre part, la loi n° 2015-990 ouvre aux professions juridiques ou judiciaires un second régime très proche de celui de la loi n° 90-1258 en ne renvoyant qu'aux « exigences en matière de détention du capital et des droits de vote » posées par cette dernière. Il existe une incertitude sur le périmètre du renvoi et donc sur les règles applicables. Ainsi, certaines des possibilités offertes par la loi n° 90-1258 en matière de détention du capital et des droits de vote – permettant par exemple aux ayants-droit de conserver une minorité du capital et des droits de vote durant cinq années à la suite du décès de l'associé exerçant dans la société – n'ont pas été reprises explicitement. Par ailleurs, l'actuel renvoi à la loi de 1990 ne permet pas de reprendre les dispositions applicables en matière de responsabilité. La multiplication des régimes est ainsi source de confusion et d'insécurité juridique.

En second lieu, l'ensemble des régimes régissant les structures juridiques accessibles aux professions libérales réglementées bénéficierait d'un toilettage des dispositions applicables.

En particulier, de nombreuses incertitudes demeurent quant aux possibilités déjà offertes par le droit s'agissant de l'ensemble de ces structures juridiques. À titre d'exemple, le périmètre d'action des SPFPL (sociétés holdings) n'est pas clairement défini et une incertitude demeure notamment quant à leur possibilité d'intervenir en matière immobilière. De même, le régime des sociétés en participation de professions libérales réglementées est source d'incertitude sur les obligations des anciens associés vis-à-vis de la société. L'insécurité juridique qui accompagne l'incertitude décourage les professionnels de recourir à ces structures ayant pourtant vocation à leur offrir des possibilités en matière de structuration et de développement de leur activité.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Il importe de clarifier l'actuelle rédaction des dispositions législatives communément applicables aux professions libérales réglementées, celle-ci étant devenue difficilement accessible aux destinataires de la norme, y compris les professionnels du droit. En outre, la simplification et la modernisation de l'exercice sous forme de société des activités libérales réglementées nécessitent une adaptation de ces mêmes dispositions législatives.

2.2. OBJECTIF POURSUIVI

Les dispositions envisagées proposent de chapitrer et réorganiser les dispositions applicables aux professionnels libéraux réglementés. Il s'agit de rendre la loi plus accessible aux professionnels et leur donner ainsi une vision claire des possibilités offertes par les différents régimes qui leur sont applicables. En effet, couplée à la complexité des dispositions, la multiplication de régimes parallèles – donnant accès aux professions libérales réglementées aux sociétés commerciales – crée une incertitude pour les professionnels d'être en conformité avec leurs obligations. Une réécriture permettrait de déplier les dispositions applicables selon une grille de lecture envisageant le type de société (SARL, SA, SAS, etc.) en fonction du public visé (professions de santé, juridiques ou judiciaires, professions techniques ou du cadre de vie). Il y a un enjeu de développement pour ces professionnels qui pourront mieux utiliser les outils juridiques à leur disposition dans une logique entrepreneuriale.

Les dispositions envisagées visent par ailleurs à simplifier et moderniser les règles régissant les structures juridiques ouvertes pour l'exercice d'une, ou plusieurs, professions libérales réglementées et d'encourager le développement de l'activité.

3. DISPOSITIF RETENU

Il s'agit en particulier de réorganiser, moderniser et de simplifier les dispositions de niveau législatif relatives aux structures juridiques d'exercice des professions libérales réglementées, tout en limitant leur nombre. Notamment, une mise en cohérence des différents régimes législatifs concourant à adapter les sociétés commerciales à l'exercice libéral permettra un droit accessible pour les professionnels en exercice, facteur de sécurité juridique. Par suite, le Gouvernement est habilité à prendre par voie d'ordonnance toutes dispositions relevant du domaine de la loi permettant de :

- 1° Clarifier, simplifier et mettre en cohérence les règles relatives aux professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé, d'une part en précisant les règles communes qui leur sont applicables, d'autre part en adaptant les différents régimes juridiques leur permettant d'exercer sous forme de société ; ;
- 2° Faciliter le développement et le financement des structures d'exercice des professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse précise des conséquences attendues de la mesure sera effectuée dans la fiche d'impact exposant les dispositions de l'ordonnance prise sur le fondement de la présente habilitation.

Néanmoins, il peut d'ores et déjà être fait état des impacts suivants :

En premier lieu, les dispositions envisagées ont d'abord pour effet de faciliter l'accès au droit communément applicable aux professions libérales réglementées, notamment en matière d'exercice sous forme de société.

En deuxième lieu, les dispositions envisagées visent à rationaliser et simplifier le paysage des structures juridiques accessible aux professions libérales réglementées. À cet égard, les dispositions envisagées auront pour effet de procéder à l'alignement des régimes juridiques existants, notamment – lorsque plusieurs coexistent pour une même profession. Il s'agit ici de procéder, par famille de professions, au rapprochement des dispositions prévues par les différents régimes, concourant à un même objectif, qui se surajoutent au droit commun des sociétés. Par ailleurs, une fois ces régimes juridiques alignés, il convient de les unifier au sein d'un même régime lorsque la multiplicité de régimes n'apparaît pas justifiée.

En troisième lieu, les dispositions envisagées permettront de moderniser les structures juridiques d'exercice des professions libérales réglementées afin de faciliter le développement et la structuration de l'activité de ces professions. À titre d'exemple, les modalités de transmission des sociétés civiles professionnelles pourraient être simplifiées. De même, le régime des sociétés en participation des professions libérales pourrait être rendu plus accessible aux professionnels.

5. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Un délai d'habilitation de douze mois est nécessaire compte tenu du travail de codification.

Un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication de l'ordonnance.

Il est envisagé de publier deux ordonnances concomitantes : une première ordonnance comprenant des dispositions en propre ; une seconde ordonnance comprenant les dispositions modificatives d'autres textes. Cela permettra d'obtenir une première ordonnance lisible pour les professionnels et celle-ci sera organisée autour d'intitulés intermédiaires pour en clarifier la lecture.

Par ailleurs, les dispositions envisagées requerront une modification des décrets statutaires des professions.

CHAPITRE II : DE L'ARTISANAT

Article 7 – Rénover le code de l'artisanat

1. ETAT DES LIEUX

Les dispositions relatives à l'artisanat sont éparpillées entre le code de l'artisanat (né du décret n° 52-849 du 16 juillet 1952 portant codification des textes législatifs concernant l'artisanat et ne comprenant qu'une soixantaine d'articles) et une douzaine de textes législatifs et réglementaires, notamment la loi n° 96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat (articles 16 à 26), la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952 relative à l'établissement obligatoire d'un statut du personnel administratif des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers, la loi n° 20-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services (articles 17 et 18), la loi n° 83-657 du 20 juillet 1983 relative au développement de certaines activités d'économie sociale ou la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises (quelques articles).

Ces textes présentent tant pour les professionnels que pour les consommateurs des difficultés en termes d'accessibilité et d'intelligibilité, objectifs à valeur constitutionnelle (décisions n° 99-421 DC du 16 décembre 1999, n° 2005-214 DC du 28 avril 2005 et 2006-540 DC du 27 juillet 2006).

La circulaire du 30 mai 1996 relative à la codification des textes législatifs et réglementaires avait inscrit le code de l'artisanat au programme (1996-2000) de codification, cependant la recodification n'a pu aboutir et l'exercice de codification n'a pas été reprogrammé en 2013. A l'occasion de l'examen d'un projet de décret sur l'organisation et le fonctionnement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat, le Conseil d'Etat a rappelé lors de sa séance du mardi 26 janvier 2021 l'importance de la refonte complète du code de l'artisanat qui ne distingue actuellement pas entre les dispositions législatives et réglementaires et laisse hors de son champ de nombreuses dispositions législatives et réglementaires relatives au réseau des chambres de métiers et de l'artisanat qui ont vocation à y être regroupées (note n° 401812).

2. NECESSITE DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi par la mesure est de celui de la lisibilité du droit ainsi que de la sécurité juridique. Au-delà de cet objectif purement juridique, il s'agit également de renforcer, au travers d'un code complet et cohérent, l'identité du secteur de l'artisanat et de ses caractéristiques.

Il s'agira de :

- regrouper au sein du code de l'artisanat les dispositions éparses, de manière cohérente, lisible et pratique pour les professionnels et les consommateurs;

- revoir le plan du code et créer deux parties (législative et réglementaire) permettant la répartition des dispositions, conformément à la hiérarchie des normes ;
- clarifier et, le cas échéant, actualiser les textes obsolètes.

3. DISPOSITIF RETENU

S'agissant d'une codification à droit constant la voie d'ordonnance a été privilégiée.

La mesure envisagée habilite le Gouvernement à procéder, par voie d'ordonnance, à une nouvelle rédaction des dispositions législatives du code de l'artisanat afin d'en clarifier la rédaction et le plan. Cette codification sera effectuée à droit constant sous réserve des modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes, la cohérence rédactionnelle des textes, pour harmoniser l'état du droit et abroger les dispositions obsolètes ou devenues sans objet. Cette ordonnance inclura les dispositions de nature législative relatives à l'artisanat qui n'auraient pas été codifiées, qui seraient codifiées dans un autre code, ou qui seraient issues de la présente loi.

L'ordonnance prise sur le fondement pourra en outre actualiser les dispositions applicables aux départements de la Moselle, du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de Mayotte en procédant aux adaptations nécessaires.

Elle sera rédigée sous le contrôle de la Commission supérieure de codification afin de s'assurer de la cohérence du plan du code, de la bonne répartition entre les dispositions de nature législative et les dispositions de nature réglementaire ainsi que de la parfaite jonction entre les dispositions législatives votées et non encore entrées en vigueur, les dispositions de la présente loi.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'exercice de codification n'emporte pas d'impact majeur, économique ou quantifiable mais facilitera la lecture des textes de la part des professionnels de l'artisanat, des consommateurs, des chambres consulaires ainsi que des autorités de contrôle, ainsi que la sécurité juridique des différents acteurs.

5. CONSULTATIONS ET JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

5.1. CONSULTATION MENÉES

L'Union des entreprises de proximité (U2P), la Confédération des PME (CPME), le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) et l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (CMA France) ont été consultées sur le principe d'une codification en avril 2021. Ces organismes seront associés durant tout le processus de codification (I de l'article 19 de la loi n°

96-603 du 5 juillet 1996 relative au développement et à la promotion du commerce et de l'artisanat).

5.2. JUSTIFICATION DU DÉLAI D'HABILITATION

Un délai d'habilitation de dix-huit mois est nécessaire compte tenu du travail de codification.

Un projet de loi de ratification devra être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance.

CHAPITRE III : DE LA CRÉATION D'UN ENVIRONNEMENT JURIDIQUE PLUS PROTECTEUR

SECTION 1 - DES DETTES PROFESSIONNELLES DONT SONT REDEVABLES CERTAINS DÉBITEURS NE RELEVANT PAS DES PROCÉDURES INSTITUÉES PAR LE LIVRE VI DU CODE DE COMMERCE

Article 8 – Des dettes professionnelles dont sont redevables certains débiteurs ne relevant pas des procédures instituées par le livre VI du code de commerce

1. ETAT DES LIEUX

Il existe deux grands types de procédures pour traiter les dettes des personnes physiques et morales : les procédures collectives du livre VI du code de commerce et la procédure de surendettement des particuliers du code de la consommation.

- La procédure de liquidation judiciaire prévue par le code de commerce¹³ s'adresse aux personnes physiques qui exercent en nom propre et aux personnes morales, en état de cessation de paiement ; elle permet l'apurement du passif c'est-à-dire le règlement des dettes à dû concurrence de l'actif disponible et en fonction du rang des créanciers (certains créanciers dits « privilégiés » doivent être remboursés en premier et selon un ordre de priorité). L'ouverture d'une procédure de liquidation judiciaire suspend l'ensemble des poursuites relatives aux dettes de la société ou de l'entreprise. Ce principe érigé d'ordre public par la cour de Cassation¹⁴, permet de concentrer l'ensemble des actions entre les mains du représentant des créanciers devenu le mandataire judiciaire. A défaut, la procédure perdrait son caractère collectif et le traitement des créanciers ne serait plus égalitaire. À ce titre, les dirigeants cautions de la société ou co-obligés bénéficient de la suspension des poursuites. Ainsi, le jugement d'ouverture de liquidation judiciaire interrompt toute action en justice tendant au paiement d'une somme d'argent de la part de tout créancier, y compris donc des Urssaf. Les dettes des organismes sociaux sont, comme les autres, apurées à concurrence de l'actif à réaliser jusqu'à ce que celui-ci soit insuffisant.

¹³ Titre IV du Livre VI du code de commerce

¹⁴ Cour de Cass, Com, 1^{er} juillet 2020, n°19-11658 ; Cour de Cass, Civ 1^{ère}, 6 mai 2009, n°08-10281 (principe d'ordre public international)

- La procédure de surendettement (ou rétablissement personnel) prévue par le code de la consommation est ouverte aux « *personnes physiques de bonne foi* » dont « *la situation de surendettement est caractérisée par l'impossibilité manifeste de faire face à l'ensemble de [leurs] dettes non professionnelles exigibles et à échoir.* »¹⁵ Au stade de la recevabilité de la demande, les éventuelles dettes professionnelles d'une personne physique ne sont pas prises en compte pour apprécier l'état de surendettement. Elle permet néanmoins d'effacer les dettes de nature personnelle, mais aussi professionnelle, si ces dernières ne constituent pas l'unique passif de la personne physique¹⁶.

Les dettes sociales sont des dettes professionnelles au sens où elles sont nées de l'activité professionnelle mais ce sont des dettes dues personnellement par le gérant/associé d'une société affiliée à la sécurité sociale des indépendants et non des dettes dues par la société¹⁷. Pour le gérant associé, c'est bien la personne physique qui est affiliée à la sécurité sociale et non la société. Aussi, le cotisant reste personnellement le débiteur des cotisations appelées quand bien même il décide en pratique de les faire payer par sa société, lorsqu'il a recours à la technique sociétaire¹⁸.

Depuis la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, les dettes professionnelles sont susceptibles d'être intégrées à l'ensemble des mesures de traitement du surendettement des particuliers, à la condition que l'endettement soit également constitué de dettes personnelles au stade de la recevabilité de la demande¹⁹. Ainsi, les dettes de cotisations et contributions sociales, même qualifiées de « professionnelles », peuvent être effacées par la procédure de surendettement des particuliers.

Toutefois, certains travailleurs non-salariés, et en particulier les gérants majoritaires de SARL restent susceptibles d'être privés de toute solution d'apurement si leurs dettes de cotisations et contributions sociales constituent leur unique passif puisqu'ils ne sont alors ni éligibles à la procédure de liquidation judiciaire, ni à la procédure de surendettement des particuliers.

¹⁵ Articles L. 711-1 et suivants du code de la consommation

¹⁶ Article L 742-22 du code de la consommation

¹⁷ Article R. 613-2 du code de la sécurité sociale

¹⁸ Article 1236 du code civil

¹⁹ Article 39 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, les dettes professionnelles. Cette réforme s'adresse ainsi à certains particuliers dont l'endettement de nature professionnelle est minoritaire. Elle n'a nullement modifié les conditions recevabilité d'une situation de surendettement. Or, en application de l'article L. 711-1 du code de la consommation, seules les dettes non professionnelles sont prises en considération au stade de la recevabilité d'une situation de surendettement. Dès lors, si du fait de cette réforme, un gérant de SARL pourra voir ses dettes professionnelles prises en compte dans le cadre du traitement de celles-ci, c'est à la condition que sa situation ait été déclarée recevable au regard de ses dettes non-professionnelles, ce qui ne sera pas le cas, en l'état du droit positif, si son endettement n'est constitué que de cotisations sociales et que celles-ci sont qualifiées de dette professionnelle.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La loi n°2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, à travers son article 39 est intervenue pour modifier l'article L. 741-2 du code de la consommation et ainsi autoriser l'effacement des dettes professionnelles, lesquelles peuvent ainsi désormais être intégrées à l'ensemble des mesures de traitement du surendettement.

Toutefois, l'éligibilité à la procédure de surendettement ne tient pas compte des dettes professionnelles ce qui est susceptible d'avoir pour effet que certaines catégories d'entrepreneurs se retrouvent privées de toute solution d'apurement de leur passif si elles ne sont pas par ailleurs éligibles aux procédures du livre VI du code de commerce.

En effet, par exemple, en l'état du droit, un dirigeant de SARL, qui ne relève pas des procédures collectives dans la mesure où il n'exerce pas personnellement d'activité commerciale²⁰, serait susceptible d'être exclu de tout dispositif de traitement de son endettement si celui-ci était exclusivement de nature professionnelle.

Aussi, afin de rendre pleinement opérante l'évolution intervenue en 2020, et ainsi comblée un vide juridique, il est nécessaire d'élargir les conditions d'éligibilité en prévoyant que les dettes professionnelles soient prises en compte.

2.2. OBJECTIF POURSUIVI

Il s'agit de régler le traitement des dettes de cotisations et contributions sociales des travailleurs non-salariés qui ne dispose d'aucun moyen pour en obtenir l'effacement.

3. DISPOSITIF RETENU

La réforme nécessite la modification de la rédaction de l'article L. 711-1 et L. 711-2 du code de la consommation afin de prendre en compte les dettes professionnelles pour l'ouverture d'une procédure de surendettement.

La disposition envisagée prévoit une dérogation qui permettra de prendre en compte les dettes de cotisations et contributions sociales des travailleurs non salariés au moment de l'examen de la recevabilité d'une demande en procédure de traitement du surendettement.

²⁰ La jurisprudence considère que le dirigeant de SARL n'est pas un travailleur indépendant exerçant une activité professionnelle en son nom propre : c'est la SARL qui exerce l'activité commerciale, artisanale ou libérale, tandis que son gérant agit au nom et pour le compte de la SARL, et non en son nom personnel²⁰.

Elle consolide une réforme engagée par la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 en permettant de combler le vide juridique dans lequel se trouvent anciens dirigeants de société affiliés à la SSTI (gérants majoritaires de SARL essentiellement) dans l'impossibilité manifeste de faire face à leurs dettes de cotisations et de contributions sociales.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACT JURIDIQUE

La mesure envisagée induit la modification des articles L. 711-1 et L. 711-2 du code de la consommation relatifs à la caractérisation d'une situation de surendettement et par extension à la recevabilité d'une demande.

4.2. IMPACT ÉCONOMIQUE

Cette réforme doit permettre de sortir d'une situation de surendettement les travailleurs non-salariés, le plus souvent anciens gérants majoritaires de SARL, dont le passif est constitué pour partie de dettes de cotisations et contributions sociales.

Dans le cadre d'une pratique adoptée par la Banque de France conjointement avec la DACS, le Trésor, l'Acoss et la MSA consistant à considérer les dettes de cotisations et contributions sociales comme des dettes de nature personnelle et donc éligibles à l'assiette de dettes au stade de la recevabilité de la procédure de surendettement, la prise en compte des dettes de cotisations et de contributions sociales a pu bénéficier à 1 502 anciens indépendants en 2019. En 2020, 1 605 dossiers de surendettement ont été déposés par des travailleurs indépendants (gérants, professions libérales, micro-entrepreneurs et entrepreneurs individuels) auprès des commissions de surendettement. La fraction de ces dossiers comportant des dettes de cotisations et contributions sociales est inconnue, mais il peut être fait l'approximation que le nombre de bénéficiaires de la mesure pourrait se situer autour de 1600.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

En application de l'article L. 612-1 du code de la sécurité sociale, le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) est saisi pour avis des projets de LFSS ainsi que des projets de mesures législatives ou réglementaires lorsque celles-ci concernent spécifiquement la sécurité sociale des travailleurs indépendants.

En application de l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale, le conseil d'administration de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) est consulté pour avis de tout projet de mesure législative ou réglementaire ayant des incidences sur l'équilibre financier de la branche ou entrant dans leur domaine de compétence.

Ont également été saisis la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) en application des articles L. 641-2 et L. 200-3 du code de la sécurité sociale et, pour information, la Caisse Nationale des Barreaux Français (CNBF).

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La mesure entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

La mesure envisagée a vocation à s'appliquer sur tout le territoire national, à l'exception de la Polynésie française et de la Nouvelle-Calédonie, territoires dans lesquels l'Etat n'est pas compétent (articles 13 et 14 de la loi organique n° 2004-192 pour la Polynésie française, et articles 21 et 26 de la loi organique n° 99-209 ainsi que la loi de pays n° 2012-2 du 20 janvier 2012 pour la Nouvelle-Calédonie),. Néanmoins cette mesure s'appliquera à Wallis-et-Futuna sur mention expresse.

Le dispositif est applicable de plein droit dans les départements de l'article 73 de la Constitution (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion) et d'application directe dans les collectivités d'outre-mer de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, qui jouissent d'un statut de quasi-identité législative (articles LO 6213-1, LO 6313-1 et LO 6413-1 du CGCT).

5.2.3. Textes d'application

Aucun texte de nature réglementaire ne sera nécessaire en conséquence de la réforme.

SECTION 2 – SÉCURISER LES PARCOURS ET LES TRANSITIONS PROFESSIONNELLES DES TRAVAILLEURS INDÉPENDANTS

Article 9 – Sécuriser les parcours et les transitions professionnelles des travailleurs indépendants

1. ETAT DES LIEUX

Les travailleurs indépendants constituent une population hétérogène. Ils sont identifiés par la jurisprudence par opposition aux salariés, c'est-à-dire par l'absence de tout lien de subordination juridique par rapport à un employeur. Une définition positive du travail indépendant a été introduite par la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie à l'article L. 8221-6-1 du code du travail : « *est présumé travailleur indépendant celui dont les conditions de travail sont définies exclusivement par lui-même ou par le contrat les définissant avec son donneur d'ordre* ».

Fin 2017, le nombre de travailleurs indépendants s'établissait 3,5 millions d'individus, dont 2,3 millions indépendants mono-actifs, soit 11,4 % de la population active. Ce niveau reste relativement faible par rapport à la moyenne des pays européens qui s'élève à 14 % en 2018. Après des décennies de diminution tendancielle, le travail indépendant s'est stabilisé en France depuis le début des années 2000 et progresse depuis 2008, avec un taux de croissance moyen annuel de 2,2 % sur 2008-2015 pour l'ensemble des travailleurs indépendants alors qu'il est nul sur la même période pour les salariés²¹.

Avant la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, les travailleurs indépendants ne disposaient pas, à la différence des salariés, d'une protection obligatoire contre le risque de perte d'emploi. Il leur était toutefois possible de se prémunir du risque de chômage en adhérant volontairement à des contrats « perte d'activité » proposés par des assureurs privés. Cependant, ces offres ne s'adressaient qu'aux travailleurs indépendants les mieux établis et ne couvraient en conséquence qu'une proportion très limitée de l'ensemble des indépendants (moins d'un pour cent). En effet, les garanties proposées sont principalement destinées à deux catégories socioprofessionnelles : les dirigeants d'entreprises et les mandataires sociaux salariés. Elles semblent, plus généralement, concerner essentiellement les travailleurs indépendants à forts revenus²².

²¹ Source : [Rapport de la mission IGF/IGAS, L'ouverture de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants, octobre 2017.](#)

²² [Rapport de la mission IGF/IGAS, L'ouverture de l'assurance chômage aux travailleurs indépendants, octobre 2017.](#)

Ainsi, le système obligatoire de protection contre le risque de chômage existant avant loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel excluait depuis l'origine les travailleurs indépendants car la détention d'un capital, notamment professionnel, et sa transmission étaient supposées leur permettre de faire face à l'incertitude et aux fluctuations de leur activité au cours de leur vie professionnelle. Les travailleurs indépendants étaient donc, sauf exception très ponctuelle²³, exclus du champ d'application de l'assurance chômage, l'affiliation au régime d'assurance chômage étant conditionnée à l'existence d'un contrat de travail liant un employeur et un salarié. En conséquence, les travailleurs indépendants qui cessaient leur activité avaient dans leur grande majorité uniquement accès aux minima sociaux.

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a ouvert l'assurance chômage aux travailleurs indépendants. Depuis le 1^{er} novembre 2019, les travailleurs indépendants qui ont involontairement perdu leur activité peuvent bénéficier d'un revenu de remplacement : l'allocation des travailleurs indépendants (ATI). Ce droit n'est pas assorti de cotisations supplémentaires versées par les travailleurs indépendants. L'allocation est financée par les recettes fiscales attribuées à l'Unédic.

L'allocation des travailleurs indépendants est accessible à toutes les personnes exerçant une activité non salariée qui satisfont les conditions pour en bénéficier, en particulier les micro-entrepreneurs, suivant une procédure de liquidation simplifiée. D'un montant de 800 € par mois et versée pendant 6 mois, l'allocation des travailleurs indépendants est ouverte aux travailleurs indépendants :

- dont la cessation d'activité résulte soit d'une liquidation judiciaire, soit d'un redressement judiciaire lorsque l'arrêté du plan de redressement est subordonné par le tribunal au départ du dirigeant ;
- justifiant d'une durée d'activité minimale ininterrompue de deux ans ;
- dont l'activité indépendante a généré un revenu annuel moyen d'au moins 10 000 € sur les deux dernières années ;
- dont les ressources personnelles sont inférieures au montant mensuel du RSA pour une personne seule.

2. NECESSITÉ DE LÉGIFERER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Entre le 1^{er} novembre 2019, date de mise en œuvre du dispositif, et le 18 juin 2021, on comptabilise un total de 1 036 ouvertures de droit au titre de l'ATI. Le coût financier de l'ATI était de 3,1 millions d'euros en 2020.

L'écart par rapport aux objectifs initiaux (29 000 bénéficiaires et 130 M € par an) apparaît lié à la fois à la jeunesse du dispositif, au caractère restrictif des critères d'accès et aux mesures exceptionnelles de soutien aux entreprises mises en place pour lutter contre la pandémie. Sur le premier point, on peut estimer que l'ATI est encore très récente, peu connue et qu'elle est entrée

²³ Certaines catégories de travailleurs indépendants « assimilés salariés » au sens de l'article L. 311-3 du code de la sécurité sociale et certaines catégories de dirigeants d'entreprises bénéficient de la couverture prévue par le régime d'assurance chômage, mais ils représentent une part très réduite de la population indépendante.

en vigueur seulement 4 mois avant la crise de la Covid-19. Sur le deuxième point, près de 75 % des dossiers de demande d'ATI sont rejetés par Pôle emploi sur le fondement de la non-atteinte du revenu minimum de 10 000 € en moyenne par an sur les deux dernières années. Enfin, sur le 3ème point, les aides exceptionnelles aux entreprises instaurées par le Gouvernement en 2020 et 2021 ont considérablement limité les procédures de faillite d'entreprises (fonds de solidarité, dispositifs de prêts ou d'avance remboursable, report de paiements des cotisations sociales et fiscales).

Ainsi, un élargissement des voies d'accès à l'allocation des travailleurs indépendant répond en premier lieu à l'objectif de mieux les protéger contre le risque de défaillance de leur entreprise. Il s'agit ainsi de mieux sécuriser les transitions professionnelles des indépendants en améliorant le « filet de sécurité » existant. Pour cela, un nouveau fait générateur est créé qui permettra une protection plus précoce, en amont des procédures collectives, du travailleur indépendant en cas de difficultés économiques, sans obligation de s'inscrire dans une procédure judiciaire de liquidation ou de redressement.

La mesure vise également à encourager l'entrepreneuriat, en atténuant les freins liés aux disparités de la protection contre le chômage entre salariés et travailleurs indépendants. Plus largement, la mesure s'inscrit dans la dynamique d'harmonisation de la protection sociale des salariés et des indépendants à l'œuvre au cours des dernières années, qui tend à rapprocher les droits sociaux des travailleurs indépendants de ceux des salariés, tout en tenant compte de leurs spécificités professionnelles.

La création d'un nouveau fait générateur et l'encadrement dans le temps du recours à l'ATI nécessitent une mesure de niveau législatif.

D'autres aménagements peuvent contribuer à améliorer l'accès à l'ATI, notamment l'assouplissement de la condition de revenu. Ceci sera mis en œuvre par voie réglementaire.

3. DISPOSITIF RETENU

La mesure proposée consiste à permettre l'accès à l'ATI aux travailleurs indépendants qui ont cessé de manière totale et définitive leur activité, après que cette cessation d'activité a été déclarée auprès soit du centre de formalités des entreprises compétents ou du service informatique mentionné à l'article R. 123-30-14 du code de commerce, soit de l'organisme unique mentionné à l'article 1^{er} de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, lorsque leur activité n'était pas viable économiquement. Ce critère serait apprécié en se fondant sur une baisse de leur revenu fiscal de 30 % d'une année sur l'autre.

Afin d'encadrer cette nouvelle ouverture de droit, il est proposé de limiter le recours à l'ATI dans le temps. Une même personne ne pourra en bénéficier pendant une période de cinq ans à compter de la date à laquelle elle a cessé d'en bénéficier au titre d'une activité antérieure.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

La mesure proposée nécessite de compléter les dispositions de la section 4 du chapitre IV du titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail afin de prévoir les modalités de la nouvelle voie d'accès à l'allocation des travailleurs indépendants. Les articles L. 5424-25 et L. 5424-27 sont ainsi modifiés et un article L. 5424-29 est créé.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.2.1. Impact macroéconomique

En permettant à un nombre plus important d'indépendants de prendre le risque de changer d'activité ou d'accéder à une formation, l'élargissement du droit à un revenu de remplacement pour les travailleurs indépendants favorisera de nouvelles transitions professionnelles en les sécurisant (création ou reprise d'une entreprise, passage d'une activité indépendante à une activité salariée, changement de secteur d'activité ou de zone géographique, etc...). Du fait de la meilleure protection associée au statut d'indépendant, elle pourrait aussi encourager la création d'entreprise. Cette mesure contribuera ainsi à la construction d'un marché du travail plus fluide, à un meilleur appariement de l'offre et de la demande de travail et à la dynamisation de notre économie.

4.2.2. Impact financier

La mesure envisagée a un impact financier, qui sera porté par l'Unédic.

Les prévisions faites en 2019 sur les dépenses relatives à l'ouverture de l'indemnisation du chômage aux travailleurs indépendants avaient évalué le coût de l'allocation des travailleurs indépendants à 130 M € pour 29 000 bénéficiaires.

L'impact financier de la mesure d'élargissement de l'accès à l'ATI proposée dans le présent projet de loi ne devrait pas dépasser cette estimation initiale.

4.3. IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

La mesure aura un impact en termes de charge de gestion de Pôle emploi, dans la mesure où elle implique une augmentation du nombre de dossiers de demande d'allocation à traiter, selon des modalités spécifiques, et du nombre de demandeurs d'emploi à suivre. Une adaptation du système d'information de Pôle emploi est également à prévoir pour y intégrer les modalités particulières d'indemnisation des travailleurs indépendants.

4.4. IMPACTS SUR LA JEUNESSE

Il existe chez les jeunes une aspiration forte à l'exercice d'un travail indépendant. Si les Français dans leur ensemble affichent une préférence très nette pour le salariat (70 %), les plus jeunes se

singularisent par une plus forte attraction pour l'indépendance : parmi les 15-24 ans, près d'une personne sur deux valorise ce statut. Le travail indépendant est à leurs yeux associé à une plus grande liberté et à davantage de facilités pour concilier la vie professionnelle avec la vie familiale et personnelle. Dans les faits, 20 % des jeunes déclarent avoir de manière occasionnelle « exercé au cours des 12 derniers mois, une activité rémunérée de manière indépendante (auto-entrepreneuriat, chauffeur ou hôte via un site internet, garde d'enfant ou aide aux personnes âgées, etc.) », soit un taux bien plus élevé que dans l'ensemble de la population (8 %)²⁴.

Aussi, l'élargissement de la protection contre le risque de chômage des travailleurs indépendants peut être considérée comme une mesure plus particulièrement favorable à la jeunesse au regard de leur aspiration propre pour le travail indépendant.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La mesure a été soumise à la consultation obligatoire de la Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP).

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions entreront en vigueur au plus tôt le 1^{er} janvier 2022, ou, si la loi n'est pas publiée avant cette date, le premier jour du mois suivant sa publication.

5.2.2. Application dans l'espace

Départements d'Outre mer	
Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion	Application de plein droit.
Mayotte	Application de plein droit
Collectivités d'Outre mer	
Saint Martin et Saint Barthélemy	Application de plein droit.
Saint Pierre et Miquelon	Application de plein droit.
Autres (Polynésie française, Nouvelle Calédonie, Wallis et Futuna, TAAF)	Dispositions non applicables.

²⁴ CREDOC, Enquête « Conditions de vie et aspiration », avril 2017.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'État est nécessaire afin de désigner le tiers de confiance qui attestera du caractère non viable de l'activité économique du bénéficiaire, et afin de préciser les critères d'appréciation du caractère non viable de l'activité.

Article 10 – Accroître la performance du système de la formation continue des travailleurs indépendants

1. ETAT DES LIEUX

Les travailleurs indépendants, dans leur grande diversité, regroupent environ 3,59 millions d'actifs en France²⁵, soit 11 % de la population active. Le nombre de micro-entrepreneurs est en progression régulière, tandis que celui des travailleurs indépendants « classiques » tend à décliner.

La formation continue de cette catégorie de professionnels représente un enjeu majeur. La maîtrise d'un savoir-faire technique et la mise à jour régulière des connaissances sont en effet déterminantes pour les travailleurs indépendants, à l'exemple des professionnels de santé. C'est pourquoi de nombreuses professions, comme les artisans-taxi, les restaurateurs ou les garagistes, sont soumises à une obligation de formation périodique. Au-delà du caractère obligatoire de certaines formations, les travailleurs indépendants sont confrontés, comme les autres actifs, aux changements structurels profonds qui marquent aujourd'hui le monde du travail : évolution des parcours professionnels, transformation numérique, émergence d'une « économie verte » ...

La loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 *pour la liberté de choisir son avenir professionnel* a peu modifié l'organisation d'ensemble de la formation continue des travailleurs indépendants. Celle-ci s'organise via des « fonds d'assurance formation » (FAF), selon six secteurs d'activité :

- le fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise artisanale (FAFCEA) et les 18 conseils de la formation (CDF) au sein des chambres régionales des métiers et de l'artisanat, pour les artisans,
- l'AGEFICE pour les commerçants,
- le FIF-PL pour les professions libérales hors médecins,
- le FAF-PM pour les médecins,
- VIVEA pour les exploitants agricoles.
- Les marins pêcheurs et les artistes- auteurs relèvent, quant à eux, de sections spécifiques au sein de l'OPCO du secteur agricole (OCAPIAT) et de l'AFDAS.

Par ailleurs, tous les travailleurs indépendants, comme les travailleurs salariés, disposent d'un compte personnel de formation, mobilisable directement par le titulaire, et peuvent bénéficier de l'accompagnement des Conseils en évolution professionnelle (CEP) dispositif d'accompagnement gratuit et personnalisé proposé à toute personne souhaitant faire le point sur sa situation professionnelle.

²⁵ Source : [Insee-Répertoire Sirene](#)

Ces Fonds d'assurance formation sont alimentés par une contribution à la formation professionnelle (CFP), collectée par les organismes de sécurité sociale, qui a totalisé près de 300 M€ de recettes en 2019 et ont permis le financement de plus de 300 000²⁶ stages de formation pour les travailleurs indépendants.

Parmi ces fonds, les chefs d'entreprise exerçant une activité artisanale sont les seuls travailleurs non-salariés qui dépendent donc de deux FAF :

- le Fonds d'Assurance Formation des Chefs d'entreprise exerçant une activité artisanale (FAFCEA) pour mission d'organiser, de développer, de promouvoir et de financer la formation « métiers » des chefs d'entreprises artisanales, relative au champ d'activité exercée, ainsi que celle de leurs conjoints collaborateurs ou associés, de leurs auxiliaires familiaux ;
- les Conseils de la formation au sein des chambres de métiers et de l'artisanat de région (FAF des CMAR) qui promeuvent et financent les actions de formation transversales et non techniques c'est-à-dire non spécifiques à un métier (comptabilité-gestion, informatique, commercial, management, ressources humaines, marketing, communication, langues étrangères, accompagnement, d'information et de conseil dispensées aux créateurs et repreneurs d'entreprises ...).

Ce sont les articles L. 6331-48 et suivants qui fixent les règles relatives aux contributions et au reversement de celles-ci aux FAF et l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs, qui instaure un fonds spécifique des artisans.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Il est apparu utile de rationaliser les textes relatifs aux contributions et aux fondements juridiques des FAF des travailleurs indépendants et aux artisans en particulier afin que ceux-ci soient alignés sur le droit commun des FAF décrit par le code du travail aux articles L. 6332-9 et suivants du code du travail.

2.2. OBJECTIF POURSUIVI

L'objectif poursuivi est principalement une unification du service aux artisans et une simplification de l'affectation de la contribution de la contribution de la formation professionnelle, en actant que la part dédiée à la formation professionnelle relève d'un seul FAF.

²⁶ Sources : Jaune « formation professionnelle » annexé au projet de loi de finances pour 2021, page 112

Cela simplifie les démarches de l'artisan qui n'a ainsi qu'un seul interlocuteur pour toute demande de financement de formation, qu'elle soit technique ou transversale.

Le toilettage des textes sur les organismes de collecte et l'alignement des règles de répartition et de reversement des contributions entre les différents affectataires par France compétences achève le processus de simplification et de transparence de l'attribution des fonds de la formation professionnelle initié par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui, pour les salariés, a instauré le système de répartition des fonds par France compétences.

Cet alignement des règles pour tous les travailleurs indépendants rend ainsi plus facile, le cas échéant, toute décision de fusion de ces FAF selon les volontés des organisations professionnelles intéressées.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

3.1. OPTIONS ENVISAGÉES

Il avait été un moment envisagé de regrouper plus largement les fonds soit dans le cadre d'une fusion vers un FAF unique, soit d'affecter ceux-ci à des sections dédiées au sein des opérateurs de compétences.

Toutefois, au vu des retours des discussions entre les organisations professionnelles, il est apparu préférable de procéder par une étape préalable de rationalisation des circuits de financement avant de poursuivre toute réflexion sur une modification en profondeur du réseau des FAF.

3.2. OPTION RETENUE

Ainsi, il est proposé de supprimer à l'article L. 6331-48 du code du travail les mentions relatives au partage de la contribution des chefs d'entreprise exerçant une activité artisanale entre le FAFCEA et les conseils de la formation au sein des CMAR afin d'acter que la totalité des contributions sont reversées au FAF qui sera compétent pour gérer la contribution les chefs d'entreprise exerçant une activité artisanale.

Par ailleurs, l'ensemble des textes qui concernent l'affectation des contributions des travailleurs indépendants sont toilettés (articles L. 6123-5, L. 6331-50, L. 6331-51, L. 6331-52, L. 6331-53, L. 6331-67 et L. 6331-68), pour uniformiser les flux de financement entre tous les FAF :

- Recouvrement des contributions par les organismes de sécurité sociale, Urssaf et Caisses de la mutualité sociale agricole ;
- Reversement des fonds à France compétences, qui devient l'interlocuteur unique des organismes de recouvrement et des FAF ;

- Répartition des fonds par France compétences entre les opérateurs bénéficiaires, Caisse des dépôts et consignation pour le CPF, opérateurs du CEP et FAF au titre de la formation professionnelle continue.

Enfin, est proposé de modifier l'article 8 de l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs, afin de supprimer les règles particulières du FAFCEA, pour que lui soit appliqué le droit commun des FAF.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

Les dispositions envisagées modifient les articles L. 6123-5, L. 6331-48, L. 6331-50, L. 6331-51, L. 6331-52, L. 6331-53, L. 6331-67 L. 6331-68 et L. 6332-9 du code du travail et l'article 8 de l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003 relative aux mesures de simplification des formalités concernant les entreprises, les travailleurs indépendants, les associations et les particuliers employeurs.

4.2. IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

Les textes ne modifient en rien les niveaux de contributions à la formation professionnelle : ainsi les mesures sont sans impacts financiers pour les travailleurs indépendants. Les simplifications engagées permettront de faciliter la compréhension du système de formation et favoriseront l'accès des artisans et chefs d'entreprise artisanale à la formation professionnelle.

5. CONSULTATIONS ET MODALITES D'APPLICATON

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

La Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP) a été consultée en application de l'article L. 2271-1 du code du travail.

Le Conseil d'administration de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et le Conseil d'administration de la Caisse centrale de la MSA (CCMSA) ont été également consultés.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions envisagées entrent en vigueur au lendemain de la publication de la loi au Journal officiel de la République française à l'exception de la fusion du FAFCEA et des conseils de la formation, qui interviendra au 1^{er} janvier 2023.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions proposées s'appliquent en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, collectivités soumises au principe de l'identité législative. Ces collectivités bénéficieront dès lors de l'application de ces dispositions dans les mêmes conditions qu'en métropole.

Enfin, ces dispositions ne s'appliquent pas en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna, ainsi qu'aux Terres australes et antarctiques françaises qui sont régies par le principe de la spécialité législative et où le code du travail n'est pas applicable.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'État précisera les modalités de reversement par France compétences aux attributaires de la formation professionnelle et des arrêtés viendront préciser les parts affectés à ces attributaires.

SECTION 3 – RENFORCEMENT DE LA PROCÉDURE DISCIPLINAIRE DES EXPERTS-COMPTABLES

Article 11 – Renforcement de la procédure disciplinaire des experts comptables : modification de la composition des instances disciplinaires ordinaires et nouvelle modalité de révocation du sursis assortissant une première peine disciplinaire

1. ETAT DES LIEUX

D'une part, la profession d'expert-comptable peut être exercée sous la forme libérale ou associative.

Conformément à l'article 49 de l'ordonnance n° 45 2138 du 19 septembre 1945 réglementant le titre et la profession d'expert-comptable, les chambres régionales de discipline (CRD) de l'ordre des experts-comptables sont des instances ordinaires instituées auprès de chaque conseil régional de l'ordre, pour ce qui concerne le monde libéral. Les associations de gestion et de comptabilité (AGC), professionnels de l'expertise comptable exerçant sous forme associative, relèvent, pour leur part, d'une instance ordinaire nommée commission nationale de discipline. Ces deux instances disciplinaires connaissent, en premier ressort, des fautes disciplinaires, contraventions aux lois et règlements qui régissent l'activité de l'expertise comptable et infractions aux règles professionnelles commises par les professionnels de l'expertise comptable.

Chacune de ces instances disciplinaires est présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire et comprend un magistrat suppléant du président. Outre la présence de magistrats de l'ordre judiciaire, les CRD sont composées de deux membres du conseil régional de l'ordre, élus par ce conseil à chaque renouvellement. La commission nationale de discipline est, quant à elle, composée de quatre membres des conseils régionaux désignés par le conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables (CSOEC) lors de chaque renouvellement ainsi que de quatre représentants des AGC désignés par leurs fédérations et dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé de l'économie.

Toute personne ayant intérêt à agir adresse au président de la CRD ou au président de la commission nationale de discipline s'agissant des AGC, toute réclamation ou plainte relative à des faits susceptibles d'entraîner des poursuites disciplinaires à l'encontre d'un professionnel de l'expertise comptable.

Dans un délai d'un mois à compter de leur notification, les décisions des instances disciplinaires de premier ressort peuvent être déférées en appel à la chambre nationale de discipline (CND), placée auprès du CSOEC, dont les décisions peuvent elles-mêmes faire l'objet d'un pourvoi en cassation devant le Conseil d'État. La CND est présidée par un magistrat de l'ordre judiciaire et comprend un magistrat suppléant. Outre la présence de magistrats de l'ordre judiciaire, elle est composée d'un conseiller référendaire à la cour des comptes et d'un fonctionnaire désignés par le ministre de l'économie et des finances. Lorsqu'elle juge les dossiers en appel sur lesquels s'est prononcée une CRD en première instance, la CND comprend également deux membres du conseil supérieur de l'ordre élus par ce conseil à chaque renouvellement. Par exception, lorsqu'elle juge en appel des dossiers de la commission nationale de discipline concernant des AGC, un des experts-comptables élus à la CND est remplacé par un représentant d'AGC désigné par une des fédérations d'AGC.

Cette organisation pourrait conduire, lorsque le président ne peut siéger, à ce que son suppléant, en charge dans les faits de la fonction de poursuite et d'instruction, siège à sa place et exerce donc la fonction de jugement et de sanction.

Or, la jurisprudence du Conseil constitutionnel (CC n° 2011-200 du 2 décembre 2011 et CC n° 2016-616/617 du 9 mars 2017) impose, en matière de discipline, pour des raisons d'impartialité, de dissocier dans la loi les fonctions d'instruction et de poursuite de celles de sanction. Considérant la jurisprudence de la CEDH²⁷, le Conseil d'État a estimé, dans un arrêt du 8 novembre 2010 (n° 329384) concernant la commission bancaire, « *qu'eu égard à l'insuffisance des garanties dont la procédure était entourée, la circonstance que les mêmes personnes se prononcent sur la décision de poursuivre, d'une part, et pour la sanction, d'autre part, était de nature à faire naître un doute objectivement justifié sur l'impartialité de cette juridiction* ». Par ailleurs, les textes disciplinaires d'un ordre professionnel ont déjà fait l'objet d'un examen par le Conseil constitutionnel au regard du principe d'impartialité. Selon le Conseil constitutionnel, cette exigence d'impartialité implique la séparation entre, d'une part, les fonctions d'instruction et de poursuites, et, d'autre part, celles de jugement. De même, concernant une autre autorité administrative indépendante²⁸, le Conseil constitutionnel a jugé que les dispositions n'opérant aucune séparation au sein de l'autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires entre, d'une part, les fonctions de poursuite des éventuels manquements et, d'autre part, les fonctions de jugement de ces manquements méconnaissaient le principe d'impartialité.

S'agissant de la discipline des experts-comptables, les textes actuellement en vigueur ne permettent donc pas suffisamment de faire la distinction entre la fonction d'instruction et la fonction de sanction, que ce soit en première instance ou en appel, qui sont toutes deux

²⁷ CEDH, Arrêt du 11 juin 2009, Dubus SA contre France

²⁸ CC, Décision n°2017-675 QPC, Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)

confiées au président de l'instance disciplinaire ou à son suppléant et pourraient de ce fait encourir la censure du conseil constitutionnel.

Par ailleurs, en raison d'une réforme territoriale des circonscriptions de l'ordre²⁹, qui met en cohérence le ressort géographique des Conseils régionaux de l'Ordre des experts-comptables (CROEC) avec la réforme territoriale de la loi dite « NOTRÉ », certains conseils régionaux ont fusionné. Le nombre de CROEC est passé ainsi de 23 à 16 après le 8 décembre 2020. Il en résulte que dans les circonscriptions fusionnées à la suite de cette réforme, une seule chambre régionale de discipline est désormais compétente pour examiner les dossiers traités auparavant par plusieurs chambres régionales de discipline. Par conséquent, les nouvelles chambres régionales sont appelées à juger davantage d'affaires disciplinaires qu'auparavant avec moins de magistrats (soit 32 magistrats contre 46 auparavant). Il en découle donc un risque d'engorgement des CRD dans la mesure où le respect du principe d'impartialité interdit au « suppléant », en charge dans les faits de l'instruction et des poursuites, de siéger en tant que président en son absence.

En outre, la chambre régionale disciplinaire d'Île-de-France couvre à elle seule environ un quart des experts-comptables exerçant en France, alors qu'elle comprend le même nombre de magistrats que des instances disciplinaires qui s'adressent à des populations d'experts-comptables beaucoup moins importantes (jusqu'à dix fois moins nombreuses), ce qui comporte également des risques d'engorgement. En effet, environ 21 600 experts-comptables sont inscrits au tableau de l'ordre des experts-comptables et plus de 6 400 d'entre eux sont inscrits au tableau auprès du conseil régional de l'ordre des experts-comptables d'Île-de-France. En outre, sur les 36 affaires jugées par les CRD en 2019, 27 ont été examinées par la CRD d'Île-de-France (soit 75 % des affaires connues par l'ensemble des instances disciplinaires régionales). Sur les 21 affaires connues en 2020, 10 affaires ont été portées devant la CRD d'Île-de-France (soit près de 50 % des affaires connues par l'ensemble des instances disciplinaires régionales).

D'autre part, le Conseil constitutionnel, par sa décision QPC n° 2019-815 du 29 novembre 2019, a supprimé, à compter du 1er septembre 2020, la deuxième phrase du 10ème alinéa de l'article 53 de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 réglementant le titre et la profession d'expert-comptable, qui définissait les modalités pratiques de la révocation du sursis assortissant une première peine disciplinaire et, en particulier, la période au cours de laquelle la commission d'une nouvelle infraction, est susceptible d'entraîner cette révocation. Les peines disciplinaires pouvant être prononcées à l'égard des professionnels de l'expertise comptable en cas de manquements à leurs obligations professionnelles sont prévues par les dispositions de l'article 53 de l'ordonnance de 1945.

²⁹ Réforme territoriale mentionnée par l'article 33 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 dite Pacte et mise en œuvre par l'arrêté du 14 août 2020 portant délimitation des circonscriptions territoriales de l'ordre des experts-comptables.

Dans l'ordre croissant de gravité, l'échelle de ces peines disciplinaires est ainsi déterminée : la réprimande, le blâme avec inscription au dossier, la suspension pour une durée déterminée avec sursis, la suspension pour une durée déterminée et la radiation du tableau comportant interdiction définitive d'exercer la profession. Dans le cas où la juridiction disciplinaire prononce une peine de suspension assortie d'un sursis, l'exécution de la peine est suspendue pendant un délai de cinq ans à compter de son prononcé. Si, dans ce délai de cinq ans, la personne sanctionnée commettait une nouvelle infraction ou faute conduisant au prononcé d'une nouvelle peine disciplinaire, le sursis assortissant la première peine était automatiquement révoqué et celle-ci était exécutée. La révocation du sursis n'avait pas pour objet de sanctionner de nouvelles fautes mais de tirer les conséquences de la méconnaissance des conditions auxquelles était subordonnée la suspension de l'exécution de la peine initialement prononcée.

Le Conseil constitutionnel a censuré le caractère automatique de la révocation du sursis, en jugeant que ces dispositions méconnaissaient le principe d'individualisation des peines, dès lors que, d'une part, « il résulte de la combinaison des dispositions concernées et celles du décret du 30 mars 2012 [...] que la révocation du sursis intervient pour toute nouvelle sanction disciplinaire » et, d'autre part, « le prononcé d'une nouvelle peine disciplinaire entraîne la révocation automatique du sursis sans que la juridiction disciplinaire puisse alors s'y opposer ou en moduler les effets »

Par conséquent, les instances disciplinaires de l'ordre des experts-comptables sont désormais, depuis cette date, confrontées à un vide juridique et ne peuvent plus révoquer le sursis d'une peine disciplinaire prononcée à l'encontre d'un expert-comptable.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

D'une part, pour améliorer l'efficacité et le fonctionnement des instances disciplinaires de l'ordre des experts-comptables, qui interviennent également en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, la réforme vise à augmenter le nombre de magistrats au sein de celles-ci.

De plus, ces magistrats pourraient être des magistrats honoraires, permettant ainsi de faire face à d'éventuelles contraintes budgétaires et gestionnaires.

L'organisation des instances disciplinaires de l'ordre est prévue à l'article 49 de l'ordonnance n° 45 2138 du 19 septembre 1945, de niveau législatif, qu'il convient de modifier par la loi. Aucune autre option n'est donc possible.

D'autre part, il s'agit de prendre en compte les conséquences de la censure par le Conseil constitutionnel du dispositif de révocation du sursis disciplinaire accordé aux experts-comptables en modifiant l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945, afin d'introduire une nouvelle modalité permettant aux instances disciplinaires ordinales de mettre en œuvre la

révocation du sursis assortissant une première peine disciplinaire en supprimant son caractère automatique.

La définition des modalités de révocation du sursis est prévue à l'article 53 de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945, de niveau législatif, qu'il convient de modifier par la loi. Aucune autre option n'est donc possible.

3. DISPOSITIF RETENU

La première mesure proposée vise à accroître le nombre de magistrats au sein des instances disciplinaires de l'ordre des experts-comptables afin qu'un magistrat qui aurait occupé des fonctions d'instruction et de poursuite, ne soit pas également chargé, faute d'effectif, de juger l'affaire.

Elle permet ainsi d'accroître la sécurité juridique de la procédure disciplinaire en distinguant les fonctions d'instruction et de poursuite de celles de jugement. Ainsi, le président de l'instance disciplinaire et son suppléant (pour assurer la continuité de l'instance judiciaire) se voient adjoindre un magistrat chargé spécifiquement des poursuites, ce qui porte le nombre de magistrats de deux à trois. En outre, ces magistrats peuvent être en activité ou honoraires.

La mesure envisagée permet enfin aux instances disciplinaires en Île-de-France d'atteindre une taille critique au regard de la population d'experts-comptables qui en dépend. En Île-de-France, la réforme a pour objet de doubler les capacités de jugement de l'instance disciplinaire.

La seconde mesure envisagée prévoit que si, dans le délai de cinq ans à compter du prononcé de la peine, le membre de l'ordre, la succursale, l'association de gestion et de comptabilité ou le professionnel ayant été autorisé à exercer partiellement l'activité d'expertise comptable a commis une infraction ou une faute ayant conduit au prononcé d'une nouvelle peine disciplinaire, celle-ci entraîne l'exécution de la première peine sans confusion avec la seconde, sauf décision motivée. Dès lors, en cas de récidive, la révocation du sursis de la peine disciplinaire ne sera plus automatique, conformément à la décision du Conseil constitutionnel.

En application du principe d'individualisation des peines mis en œuvre par le Conseil constitutionnel, l'instance disciplinaire des experts-comptables pourra ainsi décider, selon les circonstances de l'affaire, et de manière motivée, que la peine qu'elle prononce n'entraîne pas la révocation du sursis antérieurement accordé ou n'entraîne que sa révocation partielle.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable est modifiée.

D'une part, avant la réforme territoriale, 46 magistrats exerçaient dans 23 CRD (comportant un magistrat titulaire et un magistrat suppléant).

A la suite de la réforme territoriale des CROEC mise en œuvre en 2020, le nombre de chambres régionales de discipline en métropole est passé à 13. La mesure présentée dans le présent projet permet, à raison de 3 magistrats par chambre et du fait de la création d'une seconde juridiction en Île-de-France, de doter les 14 CRD de métropole de 42 magistrats.

D'autre part, le dixième alinéa de l'article 53 de l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts-comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable, censurée par le Conseil constitutionnel, est complété.

Les modalités de révocation du sursis seront à nouveau définies en permettant à l'instance disciplinaire de révoquer partiellement ou totalement le sursis accordé précédemment.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATION MENÉES

Le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables (CSOEC) a donné son accord à la mesure portant sur les instances de premier niveau le 5 mai 2020.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

La mesure réorganisant les instances disciplinaires entre en vigueur à la date d'entrée en vigueur du décret en Conseil d'État pris en application du présent article et au plus tard à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi au Journal officiel de la République française.

La mesure permettant de moduler la révocation du sursis entre en vigueur le lendemain de la publication de la loi au Journal officiel de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

D'une part, sur le territoire métropolitain, les instances disciplinaires seraient renforcées d'un magistrat supplémentaire, puisqu'outre le magistrat chargé des poursuites et le magistrat

chargé du jugement, un magistrat suppléant de ce dernier permettrait d'assurer la continuité de l'instance disciplinaire.

En Île-de-France, la chambre régionale disciplinaire comporterait une deuxième juridiction.

D'autre part, la mesure permettant de moduler la révocation du sursis est applicable sur l'ensemble du territoire.

5.2.3. Textes d'application

Un décret en Conseil d'État précisera les modalités d'organisation des instances disciplinaires.

S'agissant de la mesure portant sur la possibilité de moduler la révocation du sursis, aucun texte de nature réglementaire ne sera nécessaire.

SECTION 4 – RÈGLES RÉGISSANT LA GESTION DES PERSONNELS DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D’INDUSTRIE

Article 12 – Règles régissant la gestion des personnels des chambres de commerce et d’industrie

1. ETAT DES LIEUX

Les chambres de commerce et d’industrie (CCI) représentent 3,7 millions de chefs d’entreprises, qui ont désigné, en 2016, 4 400 élus. Elles emploient 15 000 collaborateurs salariés et leur budget annuel s’élève à 2,5 Mds€. Le réseau des CCI comprend actuellement 103 établissements publics, dont CCI France, la tête de réseau, 18 CCI de région (dont celles des 5 DOM), 84 CCI territoriales, dont le ressort géographique correspond généralement au périmètre du département. Le réseau comprend en outre 16 CCI locales ou assimilées, sans personnalité morale, rattachées aux CCI de région. Les 6 CCI des collectivités d’outre-mer et de Nouvelle-Calédonie sont des établissements publics des collectivités d’outre-mer, et non de l’Etat. Les CCI ont pour rôle essentiel de conseiller et d’accompagner les entrepreneurs lors de la création, de la transmission ou de la reprise d’entreprises. Les CCI conseillent également les entreprises dans leurs mutations, dans leur croissance, dans leurs difficultés. Leurs missions sont énumérées à l’article L.710-1 du code de commerce.

Avant l’entrée en vigueur de la loi PACTE, les CCI recrutaient majoritairement des agents publics sous statut. Elles pouvaient également recruter des personnels de droit privé mais uniquement pour la gestion de leurs services industriels et commerciaux (concessions et gestion des grands équipements : ponts, aéroports, ponts...).

Avant l’entrée en vigueur de la loi PACTE, les CCI recrutaient des agents publics sous statut mentionné à l’article 1^{er} de la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952. Elles pouvaient également recruter des personnels de droit privé mais uniquement pour la gestion de leurs services industriels et commerciaux (concessions et gestion des grands équipements : ponts, aéroports, ponts...).

Depuis l’entrée en vigueur de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises (loi PACTE), qui met en œuvre le nouveau modèle économique des CCI, davantage tourné vers une offre de services facturés, les CCI recrutent uniquement des personnels de droit privé. Environ 2 000 personnels ont ainsi été recrutés et travaillent dans les CCI aux côtés d’environ 13 000 agents publics sous statut. La population de personnels de droit privé est amenée, à terme, à remplacer celle des agents publics sous statut.

L'article 40 de la loi Pacte a fixé un délai limité pour parvenir à un accord sur la convention collective des CCI régissant les personnels de droit privé. Ainsi, cette convention qui doit prévoir les garanties des personnels de droit privé (rémunération, congés...) devait être conclue entre CCI France et les organisations syndicales représentatives, au plus tard neuf mois après l'entrée en vigueur de la loi PACTE, soit le 23 février 2020. Les difficultés liées à la crise sanitaire ont conduit à reporter de fait ce délai au 31 décembre 2020. A l'issue de la période de négociations, CCI France a proposé un texte à la signature des organisations syndicales en février 2021. Mais seule la CFDT, qui représente 47 % des personnels, a signé le projet. L'intersyndicale regroupant l'UNSA, la CGT et la CGC, majoritaire, a refusé de signer le projet de convention collective. Cette convention ne se rapprochant réellement d'aucun type de convention prévue par le code du travail, il était impossible de raccrocher ses conditions de validité ou d'alternative avec les conditions prévues pour un accord d'entreprise (signature par des organisations syndicales représentant plus de 50 % des voix aux dernières élections professionnelles) ou un accord de branche (signature par des organisations syndicales représentant plus de 30 % des voix aux dernières élections professionnelles).

Outre le blocage de fait de la négociation de la convention collective, les dispositions de la loi Pacte ont également bloqué les élections des nouvelles institutions représentatives du personnel, qui devaient se tenir dans les six mois suivant l'approbation de la convention collective des CCI. Parallèlement, il n'est pas possible d'organiser de nouvelles élections dans le cadre statutaire, du fait des dispositions de la loi Pacte. Le maintien des représentants du personnel, élus en 2017 pour une durée de quatre ans, passe par une prolongation de leur mandat, qui expirait en 2021. Cette prolongation, qui a nécessité une modification du statut, ne peut toutefois être que temporaire.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET- OBJECTIF POURSUIVI

Faute de pouvoir se référer aux dispositions du code du travail, l'article 40 de la loi PACTE ayant mis en place un système sui generis, la relance des négociations passe par une modification des dispositions législatives de la loi PACTE. Notamment, seule une loi peut prévoir que les élections des instances représentatives du personnel ont lieu avant la négociation de la convention collective, et non après cette négociation, comme prévu actuellement. Il s'agit de négocier avec des organisations syndicales réellement représentatives de l'ensemble des salariés des CCI.

En l'état actuel du droit, ni le cadre statutaire de la commission paritaire nationale, ni le cadre de droit privé, qui s'applique aux CCI depuis la loi PACTE, ne permettent une négociation collective dans un cadre juridique sécurisé.

La commission paritaire nationale conserve certes des compétences de représentation, de consultation et d'information de l'ensemble du personnel des CCI jusqu'à l'élection des nouvelles instances représentatives, mais pas de compétence de négociation collective. Elle

n'a pas de mandat pour négocier une convention collective concernant les personnels de droit privé.

Les organisations syndicales représentatives sur la base des élections en commission paritaire nationale et commission paritaire régionale ne peuvent, en soi, négocier la convention collective dans un cadre de droit privé. En effet, la désignation des délégués syndicaux par chaque organisation syndicale représentative ayant constitué une section syndicale obéit à des conditions strictes mentionnées aux articles L. 2143-1 à L. 2143-23 du Code du travail (notamment des conditions d'âge, d'ancienneté et d'effectifs). Or, les délégués syndicaux actuels sont désignés selon les règles prévues par le statut des personnels administratifs des CCI, qui ne sont pas aussi exigeantes.

C'est pourquoi la loi PACTE avait donné aux organisations syndicales représentatives dans le cadre des élections de la commission paritaire nationale compétence pour négocier la convention collective, dans un délai déterminé. Le délai de neuf mois prévu par la loi PACTE étant échu depuis fin 2020, les organisations syndicales actuelles n'ont plus de mandat législatif pour négocier la convention collective dans un cadre de droit privé.

Une disposition législative aurait certes pu, de nouveau, donner compétence aux organisations représentatives actuelles pour relancer la négociation. Mais la discussion est au point mort avec ces organisations qui ne représentent d'ailleurs pas les personnels de droit privé.

3. DISPOSITIF RETENU

Compte tenu de la spécificité du réseau des CCI, les mesures proposées tendent à mettre en place un régime intermédiaire. Le projet de loi prévoit ainsi que CCI France négocie avec les organisations syndicales représentatives une convention collective *sui generis*, dont le régime ne correspond ni à celui d'un accord de branche, ni à celui d'un accord d'entreprise.

Il s'agit **en premier lieu** de débloquent les négociations de la convention collective des CCI. Compte tenu de l'évolution des recrutements depuis plus de deux ans, il apparaît indispensable que les négociations de la convention collective se fassent avec des organisations syndicales dont la représentativité est renouvelée et plus conforme à la composition des personnels employés par les CCI. L'ordre prévu dans la loi PACTE doit être inversé et l'élection des nouvelles instances représentatives doit se tenir avant le lancement de la convention collective des CCI. Ces élections doivent intervenir rapidement, dans un délai maximum de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi. Cela permettra de négocier cette convention dans le cadre d'instances renouvelées, après appel au suffrage de l'ensemble des personnels, y compris les personnels privés recrutés depuis l'entrée en vigueur de la loi PACTE. La convention collective régissant les personnels privés des CCI devra ensuite être conclue dans un délai de dix-huit mois à compter de l'entrée en vigueur de la loi relative aux travailleurs indépendants, soit dans les douze mois suivants les élections des instances représentatives du personnel, qui se tiendront concomitamment dans les 18 CCI de région et à CCI France.

En **second lieu**, il s'agit de sécuriser le processus, notamment en cas d'échec des discussions avec les organisations syndicales.

En cas d'échec de la négociation de la convention collective, il est indispensable de prévoir une solution alternative : la convention collective qui s'appliquera au réseau des CCI sera celle dont relève son activité principale, à savoir le conseil et l'accompagnement des entreprises, conformément au III de l'article 40 de la loi PACTE dans sa nouvelle rédaction³⁰.

Afin d'éviter toute contestation par les organisations syndicales du champ de la convention collective, sujet qui a été au cœur des discussions en 2019 et a retardé les discussions sur le fond, il est précisé que la convention collective s'applique seulement aux personnes employées « directement » par les CCI. Cela signifie que les personnes employées dans des entités externalisées sous contrôle des CCI ne sont pas concernés par la convention collective.

L'ensemble des personnels employés directement par des CCI, publics comme privés, votent et élisent les nouveaux comités socio-économiques.

La convention collective des CCI est une convention *sui generis* : elle n'est ni une convention de branche, ni un accord d'entreprises. Il était donc nécessaire de préciser ses conditions de validité : CCI France négocie pour son compte et pour le compte des chambres de commerce et d'industrie de région employeurs, la convention ne peut être déclarée valide qu'après signature du président de CCI France et celles d'une ou plusieurs organisations syndicales représentatives, dans les conditions prévues à l'article L.2232-12 du code du travail, à savoir des organisations syndicales ayant recueilli plus de 50 % des voix aux élections professionnelles ; A défaut, l'accord peut être soumis à la validation des salariés si celui-ci a été signé par des organisations syndicales représentant plus de 30 % des voix au premier tour des élections professionnelles et s'il a été signé par le président de CCI France.

Les modalités d'entrée en vigueur de la convention collective sont alignées sur les conditions prévues par le Code du travail. Il n'est donc plus question, comme le prévoyait la loi Pacte, que le ministre de tutelle des CCI approuve la convention collective, mais seulement qu'elle soit déposée auprès des services compétents. Le ministre de tutelle des CCI continue cependant d'agréer les dispositions conventions et accords collectifs ayant un impact sur les rémunérations.

D'ici la date butoir prévue pour la conclusion de la convention collective ou le choix d'une convention collective propre à l'activité de conseil, une période de transition permet un aménagement des règles de gestion des salariés de droit privé et le recrutement de vacataires de droit public. Les nouvelles mesures permettent non seulement de mettre fin à cette période transitoire en cas de conclusion de la convention collective, mais aussi en cas d'échec des négociations, ce que ne prévoyait pas la loi Pacte. Il est également précisé que la fin de

³⁰ Une exception est prévue pour les personnels travaillant dans un service industriel et commercial directement rattaché à une CCI qui relèvent déjà, notamment dans les services portuaires et aéroportuaires de conventions collectives spécifiques.

l'application transitoire de certaines règles statutaires aux salariés ne constitue pas une modification du contrat de travail des salariés concernés.

En **troisième lieu**, il s'agit de favoriser l'évolution du statut des agents administratifs des CCI en le rapprochant du droit applicable aux personnels de droit privé. Ainsi, lorsqu'un accord ou une convention concernant le personnel privé des CCI est signé, la loi prévoit que ses stipulations remplacent les dispositions correspondantes prévues dans le statut des personnels administratifs des CCI ou dans les accords conclus antérieurement au niveau national, en commission paritaire nationale, ou régional, en commission paritaire régionale. Ainsi, si un accord sur le télétravail est négocié avec les organisations syndicales représentatives dans un cadre de droit privé, cet accord pourra remplacer l'accord relatif au télétravail s'appliquant aux personnels de droit public sous statut.

Afin de favoriser la transformation du réseau, les agents de droit public doivent pouvoir opter pour un contrat de droit privé à tout moment, sans limitation dans le temps, alors que la loi Pacte prévoyait que le droit d'option ne pouvait être exercé que pendant un an à l'issue de l'approbation de la convention collective nationale des CCI. Le délai prévu par la loi Pacte devait inciter les agents publics à opter rapidement pour un contrat de droit privé. Mais il semble préférable, comme le souhaitent les organisations syndicales, que les agents disposent de temps pour apprécier les avantages du changement de statut. Il serait regrettable d'interdire à des agents, une fois le délai d'option expiré, de changer d'avis et de les obliger à rester agents publics jusqu'à leur départ.

Une instance représentative nationale du personnel est chargée de représenter l'ensemble des personnels du réseau, tant de droit privé que de droit public. Elle reprend en particulier les prérogatives d'information du personnel de la commission paritaire nationale. Sa composition ainsi que les conditions de son fonctionnement, calquées sur les dispositions du livre III de la deuxième partie du code du travail, seront fixées par décret. La commission paritaire nationale conserve en revanche la possibilité de faire évoluer le statut, notamment en matière de rémunération ou de conditions de licenciement des agents publics, et d'appliquer les dispositions statutaires, par exemple en fixant chaque année le taux directeur, qui permet d'encadrer les augmentations du niveau des primes des agents. Une autre disposition laisse indirectement la possibilité de modifier le statut par décret : le I de l'article L. 712-11 du code de commerce prévoit, le cas échéant, des adaptations du droit privé pour les agents de droit public, du fait des principes généraux qui leur sont applicables.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

4.1. IMPACTS JURIDIQUES

L'article 40 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises est modifié, ainsi que les articles L.710-1, L.711-16 et L.712-11 du code de commerce.

4.2. IMPACTS SUR LES ENTREPRISES

Depuis l'entrée en vigueur de la loi PACTE, les CCI recrutent uniquement des personnels de droit privé. Elles doivent parallèlement mettre en place une offre de service payante, en plus de l'offre de service public gratuite prévue par la loi et les règlements, la baisse de la fiscalité affectée aux CCI devant être compensée par une augmentation de son chiffre d'affaires. Disposer d'une convention collective attractive en termes de rémunérations, de plan de carrière, de garanties en termes de prévoyance, constitue donc un enjeu capital pour le réseau des CCI, pour assurer un service de qualité, adapté aux besoins des entreprises.

De nouvelles institutions représentatives du personnel sont parallèlement mises en place auprès de chaque établissement public employeur, en lieu et place des anciennes instances prévues par le statut des personnels administratifs des CCI.

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

5.1. CONSULTATIONS MENÉES

Si aucune consultation obligatoire n'est requise, la rédaction des mesures relatives à la convention collective des CCI ont fait l'objet d'une concertation préalable avec CCI France.

5.2. MODALITÉS D'APPLICATION

5.2.1. Application dans le temps

Les dispositions entrent en vigueur le lendemain de la publication de la loi au *Journal officiel* de la République française.

5.2.2. Application dans l'espace

Les dispositions s'appliquent sur l'ensemble du territoire.

5.2.3. Textes d'application

Un décret simple est prévu pour fixer les modalités de fonctionnement et les attributions de l'instance représentative nationale du personnel, en application du V de l'article 40 de la loi PACTE modifié par la présente loi.

En dehors de l'instance représentative nationale, les dispositions ne nécessitent pas la prise d'une mesure d'application. Les élections seront organisées dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi et les négociations seront engagées dans les meilleurs délais. La mise en œuvre de ces dispositions doit toutefois se traduire par la signature de convention collective du réseau des CCI ou, à défaut, par l'application d'une convention existante dans le secteur du conseil.

CONSEIL D'ÉTAT
Assemblée générale
Commission permanente

Séances du jeudi 23 septembre 2021
et du mardi 28 septembre 2021

Section des finances
Section de l'intérieur
Section sociale

N° 403701

EXTRAIT DU REGISTRE
DES DÉLIBÉRATIONS

Avis
sur un projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante

NOR : ECOI2122201L/Verte-1

1. Le Conseil d'État a été saisi le 28 juillet 2021 d'un projet de loi en faveur des travailleurs indépendants. Ce projet de loi a été modifié par trois saisines rectificatives reçues les 13, 22 et 23 septembre 2021.

2. Ce projet de loi, que le Conseil d'État a proposé de renommer « projet de loi en faveur de l'activité professionnelle indépendante », et qui comprend quatorze articles, est organisé en quatre chapitres, respectivement consacrés à la simplification de différents statuts de l'entrepreneur, à l'habilitation à refondre le code de l'artisanat, à « diverses mesures destinées à créer un environnement juridique plus protecteur », ainsi qu'à des dispositions d'application outre-mer et finales.

3. L'étude d'impact éclaire de manière tout à fait satisfaisante, mesure par mesure, la démarche du Gouvernement, même si le Conseil d'État considère que, s'agissant en particulier des articles 1^{er} à 4 présentés d'un seul tenant dans ce document, les rubriques consacrées à la nécessité de légiférer, aux options alternatives à celle retenue par le projet et aux impacts juridiques de cette option, gagneraient à être étoffées en vue du débat parlementaire, afin de mieux mettre en lumière et de mieux défendre l'originalité des choix gouvernementaux et leurs implications.

4. Le Conseil d'État relève en outre que deux ordonnances récemment publiées, l'ordonnance n° 2021-1189 du 15 septembre 2021 portant création du Registre national des entreprises et l'ordonnance n° 2021-1192 du même jour portant réforme du droit des sûretés, interviennent dans des domaines que le projet de loi va de nouveau modifier, ce qu'une meilleure anticipation des impacts du projet et une meilleure coordination des travaux législatifs auraient dû permettre d'éviter.

5. En raison des contraintes calendaires que le Gouvernement s'est imposées à lui-même, le recueil de l'ensemble des consultations obligatoires sur le projet de loi n'a débuté que le 16 septembre, une fois prononcé le discours du Président de la République annonçant les principales mesures qu'il contient. Le Conseil d'Etat constate que toutes les consultations

obligatoires ont finalement été effectuées ou que les délais impartis pour y procéder en urgence sont expirés mais regrette de n'avoir pu prendre plus utilement connaissance des avis ainsi rendus avant de rendre le sien.

6. Au-delà de ces remarques liminaires, ce projet de loi appelle de la part du Conseil d'État les observations suivantes.

Simplification de différents statuts de l'entrepreneur

Nouveau statut d'entrepreneur individuel

7. Le projet de loi complète le chapitre VI du titre II du livre V du code de commerce, consacré à l'entrepreneur individuel, pour y insérer deux sections nouvelles dont la rédaction a été substantiellement revue et clarifiée en accord avec le Gouvernement, à la suite de la section 1 relative à l'insaisissabilité de la résidence principale et de la section 2 relative à l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL) : une section dévolue au statut de l'entrepreneur individuel, et une section traitant du transfert de son patrimoine professionnel.

La première section, par une dérogation expresse au droit commun des articles 2284 et 2285 du code civil qui consacrent le droit de gage général du créancier sur le patrimoine du débiteur prévoit, sans création d'une personne morale distincte, la scission du patrimoine de l'entrepreneur individuel entre patrimoine professionnel et patrimoine personnel. Une définition succincte de chaque patrimoine est donnée par le projet de loi, les précisions étant renvoyées à un décret en Conseil d'État. Le patrimoine professionnel est défini comme constitué des biens, droits, obligations et sûretés de l'entrepreneur « utiles » à l'exercice de son activité ou de sa pluralité d'activités. Le projet réserve expressément la possibilité de prendre des sûretés conventionnelles et organise, pour les créanciers de la sphère professionnelle, la possibilité de demander à l'entrepreneur individuel de renoncer à la scission de son patrimoine. Les créanciers privilégiés que sont l'administration fiscale et les organismes de recouvrement des cotisations et contributions sociales sont quant à eux protégés par des dispositions spécifiques qui maintiennent leur droit de gage sur l'ensemble des patrimoines, personnel et professionnel.

La seconde section nouvelle prévoit les conditions du transfert de l'intégralité du patrimoine professionnel de l'entrepreneur individuel, par cession à titre onéreux, donation entre vifs ou apport en société, dans des conditions qui s'apparentent à celles d'une transmission universelle de patrimoine sans liquidation. Un décret simple est prévu pour préciser, au-delà de ce que contiennent les dispositions du projet qui en déterminent les principes fondamentaux (y compris les cas de nullité), ces modalités de transfert du patrimoine professionnel de l'entrepreneur individuel, ainsi que les modalités du droit d'opposition ouvert aux créanciers sous le contrôle du juge.

8. Le Conseil d'État souligne que, par son ampleur, l'innovation juridique contenue dans la première section nouvelle va bien au-delà de la protection du débiteur organisée par les sections existantes du code de commerce, qui sont issues, d'une part, de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique ayant rendu la résidence principale du débiteur insaisissable par les créanciers intervenant dans la sphère professionnelle, et d'autre part, de la loi n° 2010-658 du 15 juin 2010 relative à l'EIRL. Certes, ce dernier statut – que celui d'entrepreneur individuel tel que créé par le projet de loi a vocation à remplacer, puisqu'est expressément prévue sa mise en extinction – comprenait déjà des éléments de rupture avec le

droit civil, en particulier le principe de l'unicité du patrimoine, en organisant, sans création de personne morale distincte, une scission de patrimoine par identification d'un patrimoine affecté à l'activité professionnelle, seul droit de gage général des créanciers dont les droits sont nés à l'occasion de l'activité professionnelle. Toutefois, même au gré de ses assouplissements successifs, en dernier lieu par la récente loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, le statut d'EIRL prévoit, au niveau législatif, une déclaration plaçant l'entreprise sous ce régime et des modalités d'information des créanciers quant à la teneur du patrimoine affecté, toutes formalités dont le projet de loi a pour but de dispenser l'entrepreneur individuel dans le cadre du statut simplifié qu'il crée. Dans le projet, la séparation du patrimoine s'effectue de plein droit, sans démarche administrative ou information des créanciers.

Dans l'examen du texte, le Conseil d'État n'identifie, en premier lieu, aucune inconstitutionnalité tenant à la méconnaissance du principe d'égalité, dès lors que le projet organise un traitement juridique homogène au sein de chacune des deux catégories distinctes de créanciers de l'entrepreneur individuel que sont respectivement ceux intervenant dans la sphère professionnelle et ceux intervenant dans la sphère personnelle. Il observe en second lieu que si la lettre de l'article 34 de la Constitution, aux termes duquel la loi « détermine les principes fondamentaux [...] du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles et commerciales », n'est pas méconnue par le projet de loi, d'importantes précisions, indispensables à la sécurité juridique du nouveau régime, devront être apportées par voie réglementaire, s'agissant en particulier des contours exacts de la notion de biens utiles à l'activité professionnelle. À cet égard, le Conseil d'État souligne que cette rédaction retenue pour définir dans le texte de loi le patrimoine professionnel permettra, dans les précisions qui seront apportées par le décret en Conseil d'État à venir, de prévoir par exemple un alignement sur le traitement comptable de cette question, si toutefois l'entrepreneur dispose d'un bilan comptable. Ce décret devra aussi traiter du sort des biens communs entre l'entrepreneur et son conjoint, du sort des biens de nature « mixte » – c'est-à-dire inclus pour partie dans le patrimoine professionnel et pour partie dans le patrimoine personnel –, ainsi que du sort du patrimoine détenu en numéraire, en l'absence d'obligation faite à l'entrepreneur individuel d'ouvrir un compte distinct pour les besoins de son activité professionnelle.

Le Conseil d'État appelle en troisième lieu l'attention du Gouvernement sur les conséquences du projet quant à l'exercice du droit de propriété des créanciers garanti par les articles 2 et 4 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ou à la protection de leurs biens qui découle du premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Certes, il convient de noter que le dernier article du projet de loi réserve expressément l'application du nouveau régime aux seules créances, de toute nature, nées postérieurement à son entrée en vigueur, ce qui est un gage de sécurité juridique et fait écho à la réserve d'interprétation que le Conseil constitutionnel avait formulée dans sa décision n° 2010-607 DC du 10 juin 2010 rendue sur la loi relative à l'EIRL.

Toutefois, le Conseil d'État observe que par cette décision, éclairée par ses commentaires autorisés, le Conseil constitutionnel a déclaré le statut d'EIRL conforme à la Constitution en relevant qu'il comprenait une information des créanciers sur la consistance de leur droit de gage général et son évolution dans le temps, *via* l'obligation déclarative alors prévue par le texte qui lui était soumis. À cet égard, le Conseil d'État prend acte de la volonté du Gouvernement de limiter autant que possible, dans le présent projet, tout formalisme dans la création et le

fonctionnement d'une activité d'entrepreneur individuel et par conséquent, de ne prévoir dans la loi aucune obligation d'information des créanciers. Il note que cette volonté de supprimer tout formalisme s'inscrit dans le but général poursuivi par le texte, qui consiste à encourager la création d'entreprise, de la manière la plus simple. Dès lors, le Conseil d'État estime que même si le silence gardé par la loi quant à l'information des créanciers fait peser sur eux seuls la responsabilité de s'informer, par tous moyens, de la consistance de leur droit de gage général sur le patrimoine professionnel ou sur le patrimoine personnel de l'entrepreneur individuel, les articles nouveaux introduits par le projet de loi dans le code de commerce peuvent être regardés comme ne portant pas, par eux-mêmes, une atteinte excessive à l'exercice du droit de propriété ou aux biens des créanciers de l'entrepreneur individuel, au regard du but d'intérêt général poursuivi. Il relève à cet égard que le texte donne une définition du patrimoine professionnel qui sera précisée par décret en Conseil d'État ainsi qu'il a été ci-dessus, prévoit la possibilité de demander des sûretés conventionnelles, et, pour les créanciers du patrimoine professionnel une renonciation à la scission, toutes dispositions qui doivent faciliter l'exercice par les créanciers de leur droit de propriété.

Les considérations qui précèdent conduisent le Conseil d'État à estimer que ces dispositions du projet, ne sont contraires à aucune règle, non plus qu'à aucun principe supérieur, s'imposant au législateur.

Enfin, sur le terrain de la cohérence entre le contenu du projet de loi et les objectifs poursuivis par le Gouvernement, le Conseil d'État exprime ses doutes, d'une part, quant à l'effectivité de la protection offerte à l'entrepreneur individuel en tant que débiteur, et d'autre part, quant à la réalité de la simplification de la situation juridique de celui-ci, compte tenu des dérogations prévues par le projet de loi déjà mentionnées. En effet, sur le premier point, si l'impossibilité pour l'entrepreneur individuel de se porter caution pour l'un de ses patrimoines sur son autre patrimoine, que le Conseil d'État propose d'inscrire expressément dans le texte, permet d'éviter un contournement de la mesure qui aurait pu être massif, l'organisation d'un dispositif de renonciation à la scission du patrimoine à la demande d'un créancier professionnel qui fait partie de l'équilibre d'ensemble de la réforme proposée et, que l'exposé des motifs justifie par le souci d'« éviter l'assèchement du crédit », risque, compte tenu des rapports de force économiques en présence, de mettre à mal la protection nouvellement offerte par le projet de loi. Il ne faut pas non plus exclure qu'il résulte du déficit d'information sur la consistance du droit de gage général des créanciers mentionné ci-dessus, une forme d'insécurité préjudiciable au développement du nouveau statut envisagé. De sorte que l'allègement radical des formalités imposées à l'entrepreneur individuel au stade du démarrage de son activité pourrait se trouver ultérieurement contrarié par un surcroît de formalités liées aux garanties que les créanciers souhaiteront obtenir, ou bien aux contentieux qui se noueront le cas échéant pour clarifier le bien-fondé de la répartition opérée entre les patrimoines professionnel et personnel de l'entrepreneur individuel. Le Conseil d'État observe sur ce point que le Gouvernement aurait pu, pour parvenir à l'objectif poursuivi, mieux explorer la possibilité, ignorée par l'étude d'impact, d'améliorer le régime de l'EIRL en allégeant encore les formalités attachées à ce statut trop peu utilisé, ou plus simplement encore, de faire connaître plus largement ce statut auprès des entrepreneurs susceptibles d'être intéressés par la protection qu'il offre d'ores et déjà.

9. Le projet tire les conséquences, à l'article L. 161-1 du code des procédures civiles d'exécution, de la réforme du statut d'entrepreneur individuel. Il pose la règle selon laquelle une procédure d'exécution à l'encontre de l'entrepreneur individuel ne peut porter que sur le

patrimoine sur lequel le créancier dispose d'un droit de gage général (patrimoine personnel, professionnel, ou ensemble du patrimoine). Il précise par ailleurs que lorsque l'entrepreneur individuel a renoncé au bénéfice de la scission de son patrimoine, il peut, s'il établit que les biens qui constituent son patrimoine professionnel sont d'une valeur suffisante pour garantir le paiement de la créance, demander au créancier que l'exécution soit en priorité poursuivie sur ces derniers. Ces dispositions n'appellent pas d'observations particulières de la part du Conseil d'État.

10. Un article du projet de loi contient les dispositions « miroir » de celles introduites au début du projet dans le code de commerce, afin de préciser, respectivement au sein du livre des procédures fiscales (à l'article L. 273 B) et du code de la sécurité sociale (à l'article L. 133-4-7), les prérogatives respectives de l'administration fiscale et des organismes de recouvrement des cotisations et contributions sociales, dans l'usage du droit de gage étendu dont disposent ces créanciers à l'égard de l'entrepreneur individuel. D'une part, est reprise l'inopposabilité de la scission du patrimoine de ce redevable en cas de manœuvres frauduleuses ou d'inobservations graves et répétées de ses obligations au regard de la législation fiscale et sociale, qui est rendue plus effective que dans le régime existant de l'EIRL, par l'abandon de la saisine préalable du juge judiciaire destinée à faire constater ces manquements. Le Conseil d'État observe que le contrôle juridictionnel continuera de s'exercer sur la procédure et que la charge de la preuve des manquements du redevable continuera de peser sur l'administration et les organismes de recouvrement. D'autre part, est incluse dans ces deux articles de code la prérogative supplémentaire consistant, pour certains impôts et contributions susceptibles de mêler étroitement sphère personnelle et sphère professionnelle (impôt sur le revenu, taxe foncière afférente aux biens nécessaires à l'activité professionnelle, CSG et CRDS), à disposer d'un droit de gage sur l'ensemble des patrimoines professionnel et personnel de l'entrepreneur individuel, même hors le cas de manœuvres frauduleuses ou d'inobservations graves et répétées.

Le Conseil d'État considère que si de telles prérogatives créent, au bénéfice de l'administration fiscale et des organismes de recouvrement des cotisations et contributions sociales, une situation constitutive d'une rupture d'égalité par rapport aux autres créanciers, cette situation est acceptable au regard des buts poursuivis par ces dispositions, qui se rattachent à l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude ainsi qu'à l'objectif d'intérêt général d'effectivité du recouvrement des prélèvements obligatoires en cause.

11. Le premier article d'habilitation contenu dans ce premier chapitre du projet de loi prévoit deux ordonnances à l'objet connexe mais distinct : la première pour adapter aux articles nouveaux du code de commerce, mentionnés au point 7 ci-dessus, le droit des entreprises en difficulté, c'est-à-dire à titre principal le livre VI du code de commerce, ainsi que le livre III du code rural et de la pêche maritime ; la seconde pour adapter aux mêmes articles nouveaux le droit du surendettement des particuliers contenu dans le livre VII du code de la consommation, en vue de traiter des difficultés de l'entrepreneur individuel relativement à son patrimoine personnel.

Le Conseil d'État considère que ces ordonnances, qui devront être prises dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi, permettront de préciser utilement les implications du nouveau statut de l'entrepreneur individuel. Il estime que le texte de l'article d'habilitation encadre celle-ci de manière adéquate. Il invite cependant le Gouvernement, à l'occasion de l'examen du projet de loi au Parlement et en fonction de la teneur des débats parlementaires quant aux caractéristiques de ce nouveau statut, à solliciter l'élargissement du champ de

l'habilitation prévue par cet article, afin de procéder aux ajustements et mises en cohérence qui se révéleraient nécessaires dans d'autres codes et lois, dont le code civil.

Mise en extinction du statut d'EIRL

12. L'avant-dernier article du premier chapitre du projet de loi met en œuvre la « mise en extinction » du statut d'EIRL souhaitée par le Gouvernement. Le Conseil d'État relève que le texte du projet procède par économie de moyens, c'est-à-dire uniquement aux suppressions et abrogations rendues strictement nécessaires par cet objectif : là où les articles L. 526-5-1 à L. 526-21 du code de commerce formant la section *ad hoc* de ce code mentionnent, d'une part, la création d'EIRL (L. 526-5-1, L. 526-8 et L. 526-19), et d'autre part, la particularité de la poursuite d'activité après le décès de l'entrepreneur avec conservation de l'affectation de patrimoine à l'activité professionnelle. L'EIRL ne disparaîtra donc pas instantanément de l'ordonnancement juridique et le projet prévoit expressément que ce statut continuera de régir les EIRL existantes à la date d'entrée en vigueur de la loi nouvelle, mais il ne sera plus possible d'en créer et la poursuite de leur activité après le décès de l'entrepreneur sera nettement dissuadée.

Le Conseil d'État, tout en soulignant que cette mise en extinction n'était pas juridiquement indispensable, reconnaît la cohérence politique consistant à y procéder, et l'absence d'obstacle juridique à le faire dans les formes abrogatives prévues par le projet.

Dispositions applicables aux professions libérales réglementées

13. Le projet autorise le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour clarifier, simplifier et mettre en cohérence les règles relatives aux professions libérales soumises à un statut législatif ou réglementaire ou dont le titre est protégé, d'une part en précisant les règles communes qui leur sont applicables, d'autre part en adaptant les différents régimes juridiques leur permettant d'exercer sous forme de société. L'habilitation prévoit aussi de permettre de faciliter le développement et le financement des structures d'exercice de ces professions libérales. Justifiée par un état du droit insatisfaisant et complexe, bien décrit dans l'étude d'impact, elle n'appelle pas d'observation du Conseil d'État qui propose d'en ajuster la rédaction afin de mieux expliciter ses finalités et son domaine d'intervention.

Artisanat

14. L'article unique du chapitre du projet consacré à l'artisanat consiste à habiliter le Gouvernement à procéder, dans un délai de dix-huit mois à compter de la publication de la loi, à une complète refonte de la partie législative du code de l'artisanat, à droit constant, moyennant les adaptations nécessaires précisées dans le corps de l'article d'habilitation. Le Conseil d'État, dont le Gouvernement indique lui-même, dans l'étude d'impact de son projet, qu'il a récemment appelé son attention sur l'urgente nécessité de cette recodification après les échecs des tentatives antérieures, n'a pas d'observation complémentaire à formuler sur cet article opportun.

Environnement juridique plus protecteur

Dettes professionnelles dont sont redevables certains débiteurs ne relevant pas des procédures instituées par le livre VI du code de commerce

15. Le troisième chapitre du projet de loi est le plus composite.

Il comprend tout d'abord un article destiné à poursuivre, au-delà de ce qui a été fait en dernier lieu par l'article 39 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 pour modifier la procédure de rétablissement personnel, la démarche du législateur consistant à ouvrir l'entière procédure de surendettement des particuliers aux entrepreneurs qui ne peuvent faire face à leurs dettes professionnelles, mais qui ne relèvent ni des procédures instituées au livre VI du code de commerce pour les entreprises en difficulté, ni de celles instituées par le livre VII du code de la consommation pour les particuliers surendettés, à cause du libellé des articles de ce dernier livre qui réservent la recevabilité des demandes des particuliers à leurs dettes personnelles. Comme le révèle l'étude d'impact, est essentiellement en cause en l'espèce le cas des dirigeants majoritaires de SARL, s'agissant de leurs dettes de contributions et cotisations sociales. Cette difficulté avait été bien mise en lumière par la Cour de cassation, dans un avis n° 16007 du 8 juillet 2016 (Demande n° 16-70.005) par lequel elle avait estimé que ces dettes étaient de nature professionnelle, faisant alors obstacle à l'application du livre VII du code de la consommation.

Les modifications apportées par le projet aux articles L. 711-1 et L. 711-2 du code de la consommation paraissent au Conseil d'État adéquates pour surmonter l'obstacle législatif tenant à l'absence de prise en compte des dettes professionnelles des entrepreneurs concernés, et n'appellent pas d'autre commentaire de sa part.

Ouverture d'un revenu de remplacement pour les travailleurs indépendants qui cessent une activité non viable économiquement

16. Le projet du Gouvernement introduit un nouveau cas d'ouverture du droit à l'allocation des travailleurs indépendants (ATI), prévue par l'article L. 5424-25 du code du travail issu de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui bénéficie actuellement aux travailleurs indépendants privés de leur activité professionnelle dans certaines circonstances (liquidation judiciaire, redressement judiciaire lorsque le plan de redressement prévoit le remplacement du dirigeant), lorsqu'ils répondent à des conditions de durée antérieure d'activité, de revenus antérieurs d'activité et de ressources.

Afin d'élargir le nombre de bénéficiaires qui est resté en-deçà des objectifs poursuivis par le législateur de 2018 tels qu'ils ressortaient de l'étude d'impact de la loi précitée, le projet prévoit qu'en bénéficieront également les travailleurs indépendants dont l'entreprise a fait l'objet d'une déclaration de radiation du registre ou répertoire des entreprises dont elle relevait.

Pour éviter un éventuel détournement du dispositif, tout en facilitant la mise en œuvre de cette nouvelle voie d'accès à l'ATI, qui repose sur une déclaration du travailleur indépendant, le Gouvernement souhaite qu'elle soit assortie de deux séries de conditions, qui s'ajoutent à celles déjà introduites par la loi du 5 septembre 2018. En premier lieu, le caractère non viable de l'activité devrait être attesté par un tiers de confiance, selon des critères et des modalités définis par décret en Conseil d'État. En second lieu, une période de cinq années serait instaurée, au

cours de laquelle un travailleur indépendant ne pourrait bénéficier de l'ATI, la période courant à compter de la date à laquelle il aurait cessé d'en bénéficier au titre d'une activité antérieure.

17. Le Conseil d'État estime que dans leur principe, la création de ce nouveau cas d'ouverture du droit à l'ATI, et l'instauration d'une période de cinq années au cours de laquelle cette allocation ne pourra être perçue relèvent d'un choix d'opportunité. En effet, le législateur, auquel il appartient de définir les modalités concrètes qui lui paraissent appropriées pour mettre en œuvre le droit à des moyens convenables d'existence énoncé par le onzième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 (Conseil constitutionnel, décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, Loi de finances pour 2010, cons. 101), peut pour les motifs énoncés précédemment limiter les circonstances ouvrant droit au revenu de remplacement.

18. Le Conseil d'État relève toutefois que cette nouvelle voie d'accès à l'ATI ne peut être réservée à certaines catégories seulement de travailleurs indépendants, à l'exclusion d'autres catégories qui relèvent du champ de l'ATI tel qu'il est défini à l'article L. 5424-24 du code du travail, sauf à méconnaître le principe d'égalité garanti par l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme de 1789, en l'absence de motif d'intérêt général justifiant une telle différence de traitement.

Il retient en conséquence, avec l'accord du Gouvernement, un schéma permettant de faire coïncider le champ de ce nouveau cas d'ouverture avec celui des bénéficiaires potentiels de l'ATI, en prévoyant qu'il s'applique à tous les travailleurs indépendants relevant de l'article précité du code du travail, quel que soit leur secteur d'activité.

19. Le Conseil d'État souligne également la nécessité d'articuler ce nouveau cas d'ouverture du droit à l'allocation, qui repose sur une déclaration de cessation d'activité, avec les réformes en cours, d'une part, des différents registres et répertoires d'entreprises qui devrait se traduire par la création à moyen terme d'un registre national des entreprises fusionnant la plupart des registres d'entreprises existants, et, d'autre part, des centres de formalité des entreprises (CFE), dont l'article 1^{er} de la loi du 22 mai 2019 n° 2020-946 du 30 juillet 2020 relative à la croissance et la transformation des entreprises (PACTE) prévoit qu'ils coexisteront, jusqu'au 1^{er} janvier 2023, avec le guichet unique préfigurant l'organisme unique mentionné à l'article L. 123-33 du code de commerce.

Il propose donc, avec l'accord du Gouvernement, une rédaction de la nouvelle circonstance ouvrant droit à l'ATI qui ne fait pas référence aux registres d'entreprises existants en cours de refonte, mais aux services compétents pour instruire les demandes de radiation, selon les modalités transitoires qui prévaudront jusqu'au 1^{er} janvier 2023.

Circuit de financement de la formation professionnelle des travailleurs indépendants

20. Le projet de loi réforme le circuit d'affectation des contributions à la formation professionnelle des travailleurs indépendants qui sont prévues par les articles L. 6331-48, L. 6331-53 et L. 6331-65 du code du travail. Ces contributions devraient ainsi suivre le schéma qui prévaut désormais pour la formation professionnelle des salariés depuis la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Le produit de la collecte serait reversé, non plus directement aux fonds d'assurance-formation des non-salariés (FAF), mais à France compétences qui redistribuerait ensuite les fonds aux différents affectataires (FAF, Caisse des dépôts et consignation pour le financement du compte personnel de formation, et opérateurs du conseil en évolution professionnelle).

Le projet du Gouvernement modifie également à la marge les dispositions relatives aux modalités de recouvrement de ces contributions, notamment en actualisant les dispositions relatives aux frais de gestion que peuvent percevoir l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), qui vont centraliser la collecte de leurs réseaux avant de transférer les fonds à France compétences, pour rémunérer cette mission de collecte pour compte de tiers.

Ces mesures, qui permettent d'harmoniser ces dispositions avec celles applicables pour le financement de la formation professionnelle des salariés, ne se heurtent à aucun obstacle juridique et n'appellent pas d'observation de la part du Conseil d'État.

21. Le projet modifie également les dispositions relatives au fonds d'assurance-formation des artisans. Il est ainsi mis un terme au partage de la contribution des chefs d'entreprise exerçant une activité artisanale entre le fonds d'assurance formation des chefs d'entreprise artisanale (FAFCEA) et les conseils de la formation au sein des chambres des métiers et de l'artisanat de région. Ces derniers, institués par décret, sont chargés de la formation des chefs d'entreprises exerçant une activité artisanale dans le seul domaine de la gestion et du développement de leur entreprise, tandis que le FAFCEA, prévu par l'article 8 de l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003, assure leur formation « métier ». Le projet du Gouvernement prévoit le reversement, *via* France compétences, de la contribution au seul FAF de non-salariés mentionné à l'article L. 6332-9 du code du travail, afin notamment de simplifier les démarches de l'artisan, qui n'aura plus qu'un seul interlocuteur pour toute demande de financement de formation.

Le Conseil d'État considère que ces dispositions ne soulèvent pas de difficultés juridiques et que le changement d'affectation d'une partie du produit de cette imposition de toute nature, qui n'était pas affectée à l'État, peut trouver sa place dans une loi ordinaire (Assemblée générale (Section sociale) – 7 octobre 2010 – Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 – N° 384547).

Renforcement de la procédure disciplinaire des experts-comptables

22. Le projet de loi comprend un article dans lequel le Conseil d'État propose de regrouper l'ensemble des dispositions par lesquelles le Gouvernement souhaite modifier l'ordonnance n° 45-2138 du 19 septembre 1945 portant institution de l'ordre des experts comptables et réglementant le titre et la profession d'expert-comptable, afin de rendre la procédure disciplinaire qu'elle organise conforme aux exigences du Conseil constitutionnel en matière d'impartialité de la juridiction disciplinaire, impliquant la séparation entre autorité de poursuite et formation de jugement (*cf.* la décision du Conseil constitutionnel n° 2011-200 QPC du 2 décembre 2011, *Banque populaire Côte d'Azur* [Pouvoir disciplinaire de la Commission bancaire]), ainsi qu'en matière d'individualisation des peines (*cf.* la décision du Conseil constitutionnel n° 2019-815 QPC du 29 novembre 2019 censurant la révocation automatique du sursis à exécution d'une sanction disciplinaire à l'encontre d'un expert-comptable). Cette réforme passe notamment par la désignation de davantage de magistrats au sein des chambres régionales de discipline et de leurs équivalents outre-mer, de sorte que, selon l'étude d'impact rectifiée sur ce point, ce sont 54 magistrats qui exerceraient au sein de ces instances disciplinaires (en métropole et outre-mer), ce qui permettrait de retrouver l'étiage d'avant la réforme territoriale portée par la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Est ainsi récrit l'article 49 de l'ordonnance du 19 septembre 1945, relatif à la composition des chambres régionales de discipline des experts-comptables, pour en reprendre la substance actuelle (un magistrat présidant la chambre, deux membres élus du conseil régional de l'ordre) et y ajouter la mention d'un magistrat chargé des poursuites ainsi que d'un rapporteur nommé par lui. Sont également inscrites dans la loi trois principales garanties procédurales d'impartialité : la nomination du rapporteur par le magistrat chargé des poursuites ; le renvoi de l'affaire par ce dernier, au vu de l'instruction, devant la chambre régionale de discipline avec notification aux parties des griefs retenus ; l'absence de participation aux délibérations du rapporteur comme du magistrat chargé des poursuites.

Par ailleurs, le vivier des membres des chambres régionales issus de la magistrature (président et son suppléant, magistrat chargé des poursuites) est élargi de deux manières : d'une part, en permettant qu'il soit fait appel à des magistrats honoraires, et d'autre part, sans restreindre le choix à la cour d'appel du siège de la chambre mais en incluant toutes les cours d'appel dans le ressort desquelles le conseil régional de l'ordre des experts-comptables exerce sa compétence.

Est ajouté un article pour transposer la substance de ces modifications à la chambre régionale d'Île-de-France, moyennant la création de deux sections, l'une liée à la cour d'appel de Paris et l'autre à celle de Versailles. Le Conseil d'État prend acte de ce que deux autres articles destinés à traiter du cas des instances de discipline compétentes pour l'outre-mer ont dû être retirés par le Gouvernement, faute de temps suffisant pour procéder, dans les délais impartis, aux consultations obligatoires requises par le code général des collectivités territoriales.

Une troisième modification de l'ordonnance de 1945 porte sur son article 49 *bis* pour adapter dans les mêmes termes la procédure suivie devant la commission nationale chargée, en première instance, de la discipline des associations de gestion et de comptabilité, qui représentent la forme associative de l'activité libérale des experts-comptables. Une quatrième modification, ayant toujours le même objet, porte, à l'article 50 de l'ordonnance, sur la chambre nationale de discipline, compétente pour statuer en appel sur les décisions prises par la commission nationale instituée à l'article 49 *bis*.

Quant à la cinquième et dernière modification, elle tire directement, à l'article 53 de l'ordonnance, les conséquences de la décision QPC du 29 novembre 2019 déjà mentionnée, afin de supprimer l'automatisme de la révocation du sursis à exécution d'une sanction disciplinaire.

Sous réserve de leur regroupement dans un unique article du projet et de quelques suggestions de modification de forme, ces dispositions n'appellent pas de plus ample commentaire de la part du Conseil d'État.

Règles de gestion des personnels des chambres de commerce et d'industrie

23. Par un article introduit le 13 septembre 2021 par saisine rectificative, le Gouvernement entend, ainsi qu'il l'expose en détail dans l'étude d'impact, remédier au « blocage » du processus de profonde réforme des règles de gestion des personnels des chambres de commerce et d'industrie (composé de CCI France, tête de réseau, et des CCI de région) tel qu'il avait été engagé par l'article 40 de la loi « PACTE » du 22 mai 2019, dans le sens d'un basculement vers les règles du droit privé en lieu et place du statut administratif préexistant.

Alors qu'avant l'entrée en vigueur de la loi PACTE, les CCI recrutait des agents publics sous le statut mentionné à l'article 1^{er} de la loi n° 52-1311 du 10 décembre 1952, tout en pouvant recruter des personnels de droit privé mais uniquement pour la gestion de leurs services industriels et commerciaux (concessions et gestion des grands équipements : ports et aéroports en particulier), depuis l'entrée en vigueur de la loi PACTE, qui met en œuvre le nouveau modèle économique des CCI davantage tourné vers une offre de services facturés, les CCI recrutent uniquement des personnels de droit privé. Environ 2 000 personnels ont ainsi été recrutés et travaillent dans les CCI aux côtés d'environ 13 000 agents publics sous statut, la population de personnels de droit privé étant amenée, à terme, à remplacer celle des agents publics. La convention collective destinée à s'appliquer à l'ensemble de ces personnels, qui devait être adoptée et agréée par la tutelle avant la fin de l'année 2020, n'a pu l'être dans le délai prévu.

Le projet prévoit ainsi de modifier les dispositions transitoires contenues dans l'article 40 de la loi PACTE, afin de relancer la négociation, mais en la faisant précéder de nouvelles élections professionnelles pour désigner une nouvelle « instance représentative nationale du personnel », de manière à refléter la composition mixte des personnels et, donc, à « débloquer la situation », tout en prévoyant quel serait le droit applicable en cas d'échec de la nouvelle négociation.

Le projet comprend également une série de dispositions pérennes caractérisant juridiquement, au regard du code du travail, cette convention collective *sui generis* qui n'est ni une convention de branche, ni un accord d'entreprise. Il en va ainsi du champ d'application de la convention collective, des règles de représentativité présidant à sa validité, ou des règles de signature, de publicité et de dépôt de cette convention.

Est ainsi organisée plus nettement l'extinction programmée du statut des agents administratifs, à la fois en étendant sans limite de durée le droit d'option pour le régime de droit privé que l'article 40 de la loi PACTE bornait dans le temps, et en systématisant le principe du remplacement d'éléments statutaires par leur équivalent issu de la convention collective ou d'accords collectifs, sans que – par détermination de la loi – cela ne constitue une modification du contrat de travail qui ouvrirait droit à une procédure de licenciement pour les personnels concernés.

Le Conseil d'État, auquel il n'appartient pas de se prononcer en opportunité sur le choix gouvernemental des modalités retenues pour remédier à la situation de blocage telle qu'elle est caractérisée dans l'étude d'impact, dès lors que ces modalités ne contreviennent à aucune règle non plus qu'à aucun principe supérieur, ne décèle pas, dans ces dispositions du projet, d'atteinte inconstitutionnelle aux droits des agents publics actuellement employés par les CCI.

Dispositions finales

24. Les deux derniers articles du projet, comprenant respectivement, d'une part, les dispositions permettant de rendre applicables aux îles Wallis et Futuna certains articles issus du projet codifiés dans le code de commerce, le code de la consommation et le code des procédures civiles d'exécution, et d'autre part, les dispositions pour lesquelles le Gouvernement envisage une entrée en vigueur différée de la loi, n'appellent aucun commentaire particulier de la part du Conseil d'État.

Cet avis a été délibéré et adopté par l'assemblée générale et la commission permanente du Conseil d'Etat dans leurs séances du jeudi 23 septembre 2021 et du mardi 28 septembre 2021.