

Colloque – Webinaire

Consentement à l'impôt : comment le réactiver ?

Consentement à l'impôt et lutte contre la fraude fiscale.

Comme le rappelait le président Alain Lambert, citant Gaston Jèze, l'impôt est prélevé unilatéralement par voie d'autorité. C'est dire si la dimension unilatérale ramène à un risque de perception de l'impôt comme étant confiscatoire et parfois violent par les contribuables. Cette perception a été à l'origine de nombreuses révoltes fiscales depuis les Jacqueries médiévales. L'impôt étant devenu indispensable au fonctionnement de la sphère publique, il a été considéré comme étant tout aussi indispensable d'éviter les révoltes fiscales et de faire en sorte que les contribuables consentent individuellement à l'impôt. Pour cela, au fur et à mesure de leur histoire, leur progrès et de l'augmentation de leurs dépenses, les Etats ont dû réfléchir à ce qui pouvait constituer les ressorts permettant d'éviter les révoltes fiscales et la perte de matière fiscale qui en découlait.

Plusieurs axes ont guidé les pouvoirs publics en Europe occidentale depuis le Moyen-Âge. Il a d'abord été jugé nécessaire de se doter d'une administration fiscale compétente et puissante. Dans les Etats d'Europe de l'Ouest, il s'est agi là de se doter d'une administration des impôts qui est apparue souvent comme étant la plus compétente et dotée de grands pouvoirs. Cette administration est souvent perçue comme exemplaire tant en termes de compétence de ses agents qu'en matière de prérogatives dont elle dispose pour faire en sorte d'inspirer la crédibilité, crainte et « révérence » chez les contribuables. Nul besoin de rappeler les Gabelous et leurs droits de contrôle ou la compétence des fermiers généraux à la fin de l'Ancien Régime. Mais au même moment où la compétence et les pouvoirs de l'administration en charge des impôts ne cessaient de croître, il fallait réfléchir à une notion qui a conduit à « inventer » nos démocraties libérales, le consentement de l'impôt dans un souci constant d'éviter que ces administrations compétentes et puissantes ne déclenchent des allergies telles que l'impôt ne pouvait plus être collecté. Ainsi le souvenir des pouvoirs des Gabelous a longtemps constitué un puissant antidote contre les pouvoirs de vérification qui pourraient être donnés à l'Administration fiscale et à ses agents en France. Souvenons-nous des débats sur l'impôt sur le revenu à la fin du XIXème siècle et au début du XXème siècle. Aujourd'hui, les décideurs nous auraient sans doute parlé de « l'acceptabilité de l'impôt » et de la nécessité de la renforcer.

Pour cela, un deuxième axe est apparu en Europe de l'Ouest au XIIIème siècle notamment avec la Magna Carta et la convocation des Etats généraux. Il s'agit là d'un des fondements essentiels de nos démocraties libérales. Cette notion s'est surtout structurée intellectuellement et juridiquement au XVIIIème siècle avec l'affirmation claire du consentement de l'impôt par les représentants du Peuple. Les constitutionnalistes et les législateurs de cette époque brillante ont cherché à faire en sorte que le prélèvement des impôts ne soulève pas de contestations si fortes que sa collecte en serait rendue impossible. Ainsi, les révolutionnaires américains des années 1770, sous l'autorité intellectuelle notamment de Benjamin Franklin, vont faire de la fameuse phrase « No taxation without representation » leur devise pour donner un sens à une révolte qui grâce à cette vision allait se

transformer en révolution libérale. De même, les révolutionnaires français, quelques décennies plus tard, rédigeront la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen évoquant les impôts dans deux articles sur les 17 qu'elle en compte, les articles 13 et 14. Ce dernier article peut être cité avec profit dans ce travail : « Tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. » Pour être plus clair, pour faire en sorte que le consentement à l'impôt des contribuables soit établi, rien ne vaut que de confier les clés du système fiscal aux représentants élus ; en d'autres termes de donner au Parlement la compétence du consentement de l'impôt. C'est pourquoi, la première des prérogatives de Parlements au Royaume-Uni, aux Etats-Unis ou en France fut fiscale.

Le troisième axe apparut plus tardivement même si il a émaillé les débats fiscaux tout au long de l'histoire des démocraties libérales. Il prend sa racine dans l'idée que face à l'impôt, nous devons cultiver l'égalité. En réaction aux privilèges fiscaux d'une partie de l'aristocratie et de l'Eglise, l'article 13 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen a été rédigé : « Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre tous les citoyens en raison de leurs facultés ». Cette exigence d'égalité devant les charges publiques deviendra un principe à valeur constitutionnelle mais aussi l'un des points cardinaux de notre débat fiscal en France. Cette exigence d'égalité a eu un corollaire, la lutte contre la fraude. En d'autres termes, si l'Etat laisse les fraudeurs fiscaux faire leurs affaires sans les dissuader de frauder, se recrée de l'inégalité face à l'impôt entre les honnêtes contribuables qui payent leurs impôts et les fraudeurs qui se « débrouillent » pour en payer beaucoup moins ! Faire en sorte que le consentement à l'impôt soit le plus simple à obtenir exige donc de combattre la fraude fiscale avec sévérité afin de bien montrer aux contribuables que tout le monde a intérêt à se loger à la même enseigne fiscale.

Que se passe-t-il depuis quelques années ? Les révoltes fiscales en France se sont multipliées. Je n'en citerai que deux récentes qui ont violemment émaillé la vie politique et sociale de ces sept dernières années : les bonnets rouges et les gilets jaunes. Ces deux « révoltes » ont eu un fait générateur du même type, fiscale. L'écotaxe d'une part, la fiscalité écologique d'autre part. Ces deux révoltes ont clairement affirmé le problème pour les contribuables français de consentir à l'impôt. Il nous faut donc réfléchir aujourd'hui aux mécanismes qui ont fait que ce consentement à l'impôt devienne de plus en plus problématique dans notre pays.

Comme Alain Lambert l'a dit il y a quelques instants, il y a d'abord un problème du consentement de l'impôt par les représentants du peuple. Aujourd'hui en France, la Constitution de la Vème République donne très clairement le monopole de l'élaboration de la norme fiscale au Parlement, notamment via l'article 34 de la Constitution qui précise que « la Loi est votée par le Parlement et fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. » Ainsi, elle se rattache très clairement à la tradition démocrate libérale qui fait du consentement de l'impôt par le Parlement le socle du consentement à l'impôt des contribuables.

Et pourtant ce monopole déclaré et affiché se trouve battu en brèche, en ce qui concerne l'élaboration de la norme fiscale, par l'Administration, les autorités communautaires, le juge constitutionnel sans parler des collectivités locales. Ainsi, les articles L80A et L80 B du Livre des procédures fiscales sont en faveur des contribuables puisqu'ils permettent à ces derniers d'invoquer une doctrine qui pourrait leur être favorable. En d'autres termes, l'auteur d'une circulaire d'un des bureaux de la Direction de la législation fiscale a le pouvoir de contrecarrer le pouvoir du Parlement réuni pour voter la loi de finances. De même, les institutions communautaires ont une compétence

très claire s'agissant des impôts indirects et de la TVA en particulier. Les instances communautaires, et en particulier le juge de Luxembourg, s'est aussi intéressé aux impôts directs en ce qu'ils se doivent de respecter les quatre grandes libertés garanties par les Traités. Le juge communautaire s'est ainsi autorisé à s'occuper de manière très claire de fiscalité directe comme les arrêts sur l'avoir fiscal le démontrent. Les collectivités territoriales se sont trouvées dotées d'une certaine autonomie en matière de détermination des taux, de certaines exonérations s'agissant des impôts directs locaux, le tout au nom d'un principe d'autonomie fiscale érigé en pilier intellectuel de la décentralisation à la française.

Nous pourrions en parler des heures : aujourd'hui le Parlement n'a plus le monopole de l'élaboration et de la décision en matière de norme fiscale. Cela est particulièrement vrai depuis quelques décennies (l'article L80 A du LPF vient d'un article d'une loi votée dans les années 1920 par exemple). Ce mouvement s'accroît malheureusement donnant ainsi de plus en plus l'impression que les impôts sont décidés par d'autres que nos représentants. Le mécanisme du consentement de l'impôt par le Parlement étant en difficulté, le consentement individuel à l'impôt lui aussi s'affaiblit. Les contribuables ont la terrible impression de faire face à un maquis complexe et inextricable s'expliquant par les décisions successives de gouvernements consistant à choisir des taux nominaux élevés contrebalancés par de nombreuses niches fiscales mitant l'assiette d'imposition et rendant notre système fiscal inefficace et peu lisible. Cette impression d'ésotérisme de notre système fiscal est d'autant plus mal vécue que les citoyens ont de moins en moins l'impression que les impôts qu'ils subissent sont élaborés et choisis par leurs représentants conformément au principe sacro-saint des démocraties libérales. Il en est de même des capacités de contrôle du Parlement français surtout si on les compare aux capacités du Congrès américain, notamment avec son fameux Joint committee on Taxation. Corriger cela passe donc par un nécessaire rétablissement du monopole fiscal au profit du Parlement. Cela prendra du temps. Cela exigera des moyens mis au service du Parlement pour le doter des capacités à faire ce qu'il ne peut plus aujourd'hui. Mais cet effort est indispensable si nous ne voulons pas que les discussions sur la fiscalité aient lieu ailleurs qu'au Parlement, dans la rue notamment créant désordre et destruction de valeur.

Le deuxième pilier qu'il convient de réparer est celui de l'égalité face aux charges publiques. Aujourd'hui ce principe d'égalité devant les charges publiques se trouve battu en brèche trop souvent aux yeux des citoyens par des contribuables puissants qu'ils soient ministre du budget ou industriels. Certes, la fraude est tout aussi ancienne que l'impôt. Toutefois, à l'heure où le système fiscal est plus subi que choisi et à l'heure où la pression des taux est très forte, les cas de fraude sont d'autant plus insupportables qu'ils donnent un exemple déplorable laissant à craindre que la Loi peut ne pas s'appliquer de la même façon pour tous. Les ravages de cette impression sur le consentement à l'impôt sont considérables. Le législateur français depuis maintenant plus d'une décennie s'est attelé à sévir fortement sur ce terrain. Il en fut ainsi par la création de la flagrance fiscale, d'une police fiscale (codifiée en 2010 à l'article 228 du Livre des procédures fiscales et à l'article 28-2 du Code de procédure pénale) mais aussi de l'allègement récent du verrou de Bercy par la Loi du 23 octobre 2018 qui permet désormais de transmettre les affaires les plus graves de fraude fiscale au Parquet sans intervention de la Commission des infractions fiscales. L'instauration d'un mécanisme nommé « name and shame » à l'article 1729 A bis du Code général des impôts par la Loi du 23 octobre 2018 sur le modèle de ce qui se fait aux Etats-Unis a aussi été bienvenu. Cette sévérité s'avère nécessaire pour rappeler que le système fiscal est juste parce que bâti strictement sur le principe de l'égalité devant les charges fiscales et les poursuites à l'égard des contribuables qui ne jouent pas le jeu.

Pour conclure, la fréquence des « révoltes fiscales » qui s'accélère doit tous nous inciter à réfléchir au consentement à l'impôt. Le consentement de l'impôt par les représentants du Peuple est une pièce maitresse du consentement à l'impôt qu'il est indispensable de soigner si nous ne voulons pas que notre système public impose alors même que les déficits et les dettes publiques n'ont jamais été aussi importants à financer. Par ailleurs, il n'y aura plus de consentement à l'impôt si l'impression que certains contribuables peuvent frauder en toute impunité s'installe dans la durée. Pour cela, il nous faut aussi établir une grille de sanctions lisibles et exemplaires. Attention, toutefois ces réflexions ne sont valables qu'à la condition que la France sache aussi réformer son système fiscal et baisser la pression qui peut provoquer allergies et le renforcement de l'impression que l'impôt est confiscatoire.

Pour finir, la multiplication compliquée des impôts, taxes et cotisations, la pluralité des pôles de prélèvement, la difficulté d'équilibre les comptes publics ne peuvent pas manquer de rappeler certains aspects de la fin de l'Ancien Régime. Gageons que, contrairement à nos prédécesseurs, nous saurons réformer en profondeur un système fiscal pour refonder le consentement à l'impôt et éviter l'implosion de notre système actuel.