



N° 2257

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 avril 2005.

## PROPOSITION DE LOI

*visant à améliorer les relations*  
**entre l'administration fiscale et les contribuables,**

(Renvoyée à la commission des finances, de l'économie générale et du plan,  
à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus  
par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR M. ALAIN SUGUENOT

Député.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Envisager la protection des contribuables revient nécessairement à se poser la question de la qualité des rapports entre l'administration et le contribuable, rapports *a priori* conflictuels.

Au demeurant, depuis près de trente ans, des efforts ont été accomplis en vue de réduire les tensions entre les deux protagonistes du système fiscal. Liée à la transformation de l'action publique et à la modernisation de l'état, l'amélioration des relations entre le contribuable et l'administration fiscale s'était ainsi traduite en 1987 par le vote de la loi relative à l'amélioration des procédures fiscales.

Il s'agissait alors, conformément aux orientations de la Commission AICARDI, de trouver un équilibre entre la nécessité d'assurer au contribuable de meilleures garanties dans le respect des libertés fondamentales et les impératifs légitimes du contrôle fiscal qui constituent la seule contrepartie du système déclaratif et la garantie d'une juste répartition des charges fiscales entre les citoyens.

Lors de la précédente législature un plan de lutte contre la fraude a été mis en œuvre, posant à nouveau la question de l'articulation des exigences de protection du contribuable et du renforcement des prérogatives de l'administration. Dans un rapport de 1998, l'un de nos collègues constatait d'ailleurs que « *le contrôle fiscal reste, eu égard aux rémunérations versées aux fonctionnaires qui l'exercent et aux moyens matériels engagés, une opération financièrement intéressante pour l'Etat* ». Le rapporteur envisageait dès cette époque, parallèlement au renforcement des moyens de lutte contre la fraude, une amélioration du dispositif de protection du contribuable. De nombreux parlementaires avaient d'ailleurs déposé des propositions de lois visant à adapter notre droit fiscal au contexte actuel.

La précédente législature n'a pas donné suite à ces propositions. Le législateur a, au contraire renforcé les prérogatives de l'administration fiscale en lui permettant d'utiliser le numéro de sécurité sociale (NIR) pour disposer d'informations sur le contribuable et en donnant la possibilité aux agents des impôts de briser le secret professionnel.

En 2003, notre collègue Jean-Yves Cousin avait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan, présenté un rapport d'information riche et argumenté sur les relations entre l'administration fiscale et les contribuables. Salué pour sa qualité, ce rapport n'a pas connu de suites législatives majeures, alors qu'il dégagait des pistes de réformes attendues.

C'est pourquoi, je vous présente aujourd'hui une proposition de loi visant à améliorer les relations entre l'administration fiscale et les contribuables.

Le Titre I de cette proposition de loi vise à élargir les conditions du recours au rescrit fiscal.

L'opposabilité de sa doctrine à l'administration fiscale a indéniablement constitué un progrès pour la sécurité juridique des contribuables et des opérateurs économiques. Il existe

en effet un intérêt évident des entreprises pour la stabilité, et donc pour la sécurité, dans l'interprétation de la loi fiscale. Cette revendication est naturellement justifiée, la stabilité de l'ordre juridique en matière fiscale faisant de toute évidence partie des garanties qui doivent être offertes aux contribuables. Cette stabilité dans l'interprétation de la loi est assurée dans le cadre de la procédure dite des « rescrits » de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales.

Ce texte prévoit qu'aucun redressement d'imposition ne peut être opéré s'il est en contradiction avec la doctrine administrative en vigueur au moment où il en a été fait application, soit par l'administration, en mettant en recouvrement l'imposition primitive, soit par le contribuable, en souscrivant une déclaration ou en liquidant l'impôt.

La doctrine concernée est celle qui s'exprime soit dans des documents de portée générale, soit dans des décisions individuelles.

En outre le contribuable peut faire valider par l'administration fiscale, dans le cadre des « rescrits », les solutions qu'il adopte.

En effet l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales prévoit que la garantie prévue à l'article L. 80 A est également applicable lorsque l'administration a formellement pris position sur une situation de fait au regard d'un texte fiscal ou lorsque l'administration n'a pas répondu, dans le délai de trois mois, à un contribuable de bonne foi, en matière d'exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés pour les entreprises nouvelles, en matière d'amortissements exceptionnels ou dans le domaine du crédit d'impôt-recherche.

Enfin l'article L. 64 B du livre des procédures fiscales prévoit que la procédure de répression des abus de droit, précédemment évoquée, n'est pas applicable lorsque le contribuable a, préalablement à la conclusion d'un contrat ou d'une convention, consulté par écrit l'administration centrale en lui fournissant tous les éléments utiles pour apprécier la portée véritable de cette opération et que l'administration n'a pas répondu dans un délai de six mois, ce silence valant donc approbation.

Sans aller jusqu'à la formule des « *rulings* » en vigueur dans certains pays étrangers, et reposant sur une négociation avec l'administration fiscale et la conclusion d'un accord, il est aujourd'hui indispensable au regard du besoin de stabilité des contribuables, qu'il s'agisse des entreprises ou des particuliers, de développer les « rescrits », dans le respect du secret fiscal.

La présente proposition de loi prévoit également la possibilité pour les principales organisations professionnelles d'obtenir des rescrits de l'administration fiscale sur des solutions concernant leurs adhérents, toujours avec une certaine publicité, naturellement, au-delà des consultations auxquelles elles peuvent procéder, actuellement.

Le Titre II institue un véritable droit à indemnisation des contribuables quand un préjudice matériel (aliénation du patrimoine, liquidation judiciaire) ou moral (harcèlement administratif, vérifications à répétition) a pu être établi et sanctionne une faute de l'administration fiscale. Cet article prévoit la fin de la loi écran qui interdisait au juge administratif de procéder au versement de dommages-intérêts dans le cadre de recours fiscaux. Il donne également une base légale à la responsabilité des services fiscaux, qui peut être engagée sur faute simple, ce qui harmonise le contentieux fiscal avec les autres branches du contentieux administratif.

Le Titre III modifie le régime des intérêts moratoires pratiqués par l'administration.

Cet article met fin à l'inégalité de traitement entre l'administration et le contribuable concernant le prix du temps. Le « prix du temps » pratiqué par l'administration a été fixé au taux de 0,75 % par mois, soit 9 % l'an. Un tel taux aboutit à appliquer au contribuable un intérêt usuraire au regard du taux de base bancaire et des taux d'intérêt pratiqués par les établissements de crédit.

Il est, en outre, proposé de fixer les intérêts moratoires au niveau du taux de l'intérêt de retard. Il s'agit en effet dans une optique de justice fiscale d'évaluer le préjudice financier subi par le contribuable selon les mêmes modalités que le préjudice financier subi par l'Etat et d'unifier le « prix du temps » en matière fiscale.

Il prévoit également la création d'une commission chargée d'établir une enquête statistique annuelle sur les résultats des contrôles fiscaux, et les raisons qui les ont motivés, ainsi qu'un état des principaux cas de non-conformité à la loi fiscale.

Le Titre IV vise à attribuer l'ensemble du contentieux fiscal à l'ordre administratif.

Les juridictions de l'ordre judiciaires sont aujourd'hui compétentes en matière, résiduel, pour, en moyenne 5 % des litiges fiscaux. Il est aujourd'hui souhaitable, afin de fournir aux opérateurs économiques, aux contribuables et à leurs conseils, qui doivent déjà faire face à la dualité des administrations en charge du recouvrement de l'impôt en vertu des règles de répartition entre la Direction Générale des Impôts et la Direction Générale de la Comptabilité Publique, une meilleure lisibilité du droit et du contentieux fiscal en unifiant le contentieux fiscal.

Telles sont les raisons pour lesquelles il vous est demandé, Mesdames, Messieurs, de bien vouloir adopter la présente proposition de loi.

# PROPOSITION DE LOI

## TITRE I<sup>er</sup>

### DU RESCRIT FISCAL

#### Article 1<sup>er</sup>

L'article L. 64 B du livre des procédures fiscales est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les réponses de l'administration fiscale aux consultations du contribuable effectuées dans le cadre du présent article sont publiées, sous couvert d'anonymat des contribuables, au Bulletin officiel du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. »

#### Article 2

L'article L. 80 B du livre des procédures fiscales est ainsi rédigé :

« La garantie prévue au premier alinéa de l'article L. 80 A est applicable :

« 1° Lorsque l'administration a formellement pris position sur l'appréciation d'une situation de fait au regard d'un texte fiscal ;

« 2° Lorsque l'administration fiscale a formellement pris position sur la demande formulée par le groupement professionnel auquel appartient l'entreprise, relative à l'application des textes fiscaux ;

« 3° Lorsque l'administration n'a pas répondu dans un délai de trois mois à un redevable de bonne foi qui :

« a) a notifié à l'administration sa volonté de bénéficier des dispositions des articles 39 AB, 39 AC, 39 *quinquies* A, 39 *quinquies* D, 39 *quinquies* DA ou des articles 39 *quinquies* E, 39 *quinquies* F, 39 *quinquies* FA, 39 *quinquies* FC, 44 *sexies* ou 44 *octies* du code général des impôts ;

« La notification doit être préalable à l'opération en cause et effectuée à partir d'une présentation écrite précise et complète de la situation de fait ;

« Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent 3°, notamment le contenu, le lieu de dépôt ainsi que les modalités selon lesquelles l'administration accuse réception de ces notifications ;

« 4° Lorsque l'administration n'a pas répondu dans un délai de six mois à un redevable de bonne foi qui a demandé, dans les mêmes conditions que celles prévues à l'avant-dernier alinéa du 3°, si son projet de dépenses de recherche est éligible au bénéfice des dispositions de l'article 244 *quater* B du code général des impôts. Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du présent 4° ;

« 5° Lorsque l'administration n'a pas répondu de manière motivée dans un délai de quatre mois à un contribuable de bonne foi qui a demandé, à partir d'une présentation écrite précise et complète de la situation de fait, si son entreprise constitue une jeune entreprise innovante au sens de l'article 44 *sexies*-0 A du code général des impôts. Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent 5° concernant les documents et informations qui doivent être fournis ;

« 6° Lorsque l'administration n'a pas répondu de manière motivée dans un délai de quatre mois à un contribuable de bonne foi qui a demandé, à partir d'une présentation écrite précise et complète de la situation de fait, si son entreprise pouvait bénéficier des dispositions de l'article 44 *undecies* du code général des impôts. Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent 6° concernant les documents et informations qui doivent être fournis ;

« 7° Lorsque l'administration n'a pas répondu dans un délai de trois mois à un contribuable de bonne foi qui a demandé, à partir d'une présentation écrite précise et complète de la situation de fait, l'assurance qu'il ne dispose pas en France d'un établissement stable ou d'une base fixe au sens de la convention fiscale liant la France à l'Etat dans lequel ce contribuable est résident.

« Un décret en Conseil d'Etat précise les modalités d'application du présent 7° ;

« 8° Lorsque l'administration a conclu un accord préalable portant sur la méthode de détermination des prix mentionnés au 2° de l'article L. 13 B, soit avec l'autorité compétente désignée par une convention fiscale bilatérale destinée à éliminer les doubles impositions, soit avec le contribuable ;

« 9° Les prises de position, réponses et accords conclus par l'administration fiscale dans le cadre du présent article sont publiés, sous couvert d'anonymat des contribuables, au Bulletin officiel du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. »

## TITRE II

### **DE LA RESPONSABILITE DE L'ADMINISTRATION FISCALE**

#### **Article 3**

L'article L. 207 du livre des procédures fiscales est ainsi rédigé :

« *Art. L. 207.* – Lorsqu'une réclamation contentieuse est admise en totalité ou en partie, et qu'un préjudice matériel ou moral sérieux a été reconnu lors de l'instance, le contribuable peut prétendre à des dommages-intérêts ainsi qu'à des intérêts moratoires prévus à l'article L. 208. »

#### **Article 4**

Dans la première phrase du premier alinéa de l'article L. 208 du livre des procédures fiscales, après les mots : « et donnent lieu », sont insérés les mots : « au versement de dommages-intérêts le cas échéant, et ».

## **Article 5**

Après l'article L. 207 du livre des procédures fiscales, il est inséré un article L. 207 *bis* ainsi rédigé :

« *Art. L. 207 bis.* – L'attribution de dommages-intérêts au contribuable est conditionnée à l'existence d'une faute de l'administration. Néanmoins, la responsabilité de l'administration peut être engagée pour faute simple. »

## **TITRE III**

### **DES SANCTIONS PECUNIERES**

## **Article 6**

Le dernier alinéa de l'article 1727 du code général des impôts est ainsi rédigé :

« Le taux de l'intérêt de retard est fixé chaque année par décret, entre 0,5 point et un point de plus que la moyenne des taux des crédits les plus courants accordés par les prêteurs privés l'année précédente. »

## **Article 7**

A la fin de la première phrase de l'article L. 208 du livre des procédures fiscales, le mot « légal » est remplacé par les mots : « de retard prévu par l'article 1727 du code général des impôts ».

## **Article 8**

Au quatrième alinéa (3<sup>o</sup>) de l'article L. 247 du livre des procédures fiscales, les mots « ou de majorations d'impôts » sont remplacés par les mots : « de majorations d'impôts ou du montant global des intérêts de retard, ».

## **Article 9**

Le I de l'article 66 de la loi de finances pour 1976 (n° 75-1278 du 30 décembre 1975) est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« La présente publication retrace le résultat d'une enquête statistique annuelle comportant examens contradictoires de personnes physiques et vérifications de comptabilité d'entreprises portant sur un échantillon choisi au hasard, représentatif de l'ensemble des contribuables, en vue d'apprécier le taux de non-conformité d'entreprises aux dispositions fiscales en vigueur. Cette enquête retrace les principales raisons de non-conformité constatées.

« Une commission composée d'un député, d'un sénateur, de trois représentants de l'Etat, de trois représentants des contribuables et trois personnalités qualifiées choisies parmi les membres des professions assurant des prestations de conseil en matière fiscale et comptable est chargée de préciser les modalités de cette enquête et d'en contrôler l'application. »

## TITRE IV

### **DE L'ORDRE JURIDICTIONNEL COMPETENT POUR LES LITIGES ENTRE L'ADMINISTRATION FISCALE ET LE CONTRIBUABLE**

#### **Article 10**

L'article L. 199 du livre des procédures fiscales est ainsi rédigé :

« Le tribunal administratif est compétent sur les réclamations contentieuses en matière d'impôts directs et de taxes sur le chiffre d'affaires ou de taxes assimilées. Il en est de même pour les décisions intervenues en cas de contestation pour la fixation du montant des abonnements prévus à l'article 1700 du code général des impôts pour les établissements soumis à l'impôt sur les spectacles. Le tribunal administratif est également compétent en matière de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière, de droits de timbre, de contributions indirectes et de taxes assimilées à ces droits, taxes ou contribution. »

## TITRE V

### **COMPENSATIONS FINANCIERES**

#### **Article 11**

Les charges et les pertes de recettes éventuelles qui résulteraient pour l'Etat de l'application de la présente loi sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux tarifs visés aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

---

N° 2257 – Proposition de loi visant à améliorer les relations entre l'administration fiscale et les contribuables (Alain Suguenot)

Composé et imprimé pour l'Assemblée nationale par JOUVE  
11, bd de Sébastopol, 75001 PARIS

Prix de vente : 0,75 €  
ISBN : 2-11-119105-1  
ISSN : 1240 – 8468

En vente à la Boutique de l'Assemblée nationale  
4, rue Aristide Briand - 75007 Paris - Tél : 01 40 63 61 21