

N° 338

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1978-1979

Annexe au procès-verbal de la séance du 15 mai 1979.

PROPOSITION DE LOI

*tendant à moderniser et à simplifier
le Code général des impôts.*

PRÉSENTÉE

Par M. Francis PALMERO, Jean CAUCHON,
Bernard LEMARIÉ, Louis LE MONTAGNER, Roger POU DONSON,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La Constitution de la République française en vigueur depuis 1958 prévoit dans son article 34 que la loi fixe un certain nombre de règles fondamentales comme, par exemple, les droits civiques, la nationalité, la détermination des crimes et délits, mais également l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature.

Le même article prévoit que les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Ainsi, au fil des projets de loi à incidence spécifiquement financière ou des projets de loi de finances, ou encore des projets de loi de finances rectificative, examinés et votés par le Parlement, notre fiscalité s'enrichit chaque année de transformations, de suppressions, de modifications de textes existants et en vigueur, l'ensemble de celles-ci étant contenues dans le Code général des impôts.

Celui-ci est devenu un véritable « monstre » avec ses 2.023 articles dans ses parties législatives et réglementaires, sans compter les articles *bis*, *ter*, etc., voire *quinquies* ou *deuodecies*.

Il est, par ailleurs, devenu d'une telle complexité que seuls des spécialistes chevronnés peuvent se reconnaître dans ce véritable maquis. Il n'est au demeurant pas toujours évident que ces personnes se trouvent du côté de la loi, et il n'est pas douteux que certaines peuvent utiliser les contradictions ou les insuffisances de ces textes pour grossir les adeptes de la « délinquance en col blanc » : la bonne foi ne met pas à l'abri d'erreurs génératrices trop souvent de lourdes pénalités.

De plus, convient-il d'ajouter que le Code général des impôts est de plus en plus difficile à déchiffrer par les agents de l'administration à tous les niveaux, chargés de le faire appliquer, ainsi que par les professions annexes dont la vocation essentielle est de conseiller les contribuables, et enfin par ces derniers eux-mêmes.

Cette situation, qui, faut-il ajouter, se dégrade d'année en année, est due à des stratifications successives de textes législatifs ou réglementaires qui viennent s'ajouter ou modifier ceux qui sont en vigueur et dont la cohérence ne semble pas toujours avoir été la première préoccupation de leurs auteurs.

Conviendrait-il d'ajouter que ces modifications suivent, bien entendu, les lignes politiques et économiques successives, lesquelles s'inscrivent le plus souvent à la fois dans la continuité et le changement ; chaque projet de loi de finances nous apporte également son lot de modifications, voire de contradictions.

Au demeurant, au fil des années, les questions écrites des parlementaires concernant l'application, voire le sens de telle ou telle disposition, sont de plus en plus nombreuses, justifiant ainsi la nécessité d'une clarification de l'ensemble des textes en vigueur.

De plus, dans la mesure où la codification des textes législatifs votés par le Parlement souverain en la matière est réservée au pouvoir réglementaire et échappe de ce fait à tout contrôle efficace, il peut arriver que l'esprit ayant présidé lors des travaux de l'Assemblée nationale et du Sénat ne se retrouve plus qu'en partie dans les textes codifiés.

Ce sont les raisons pour lesquelles il nous apparaît nécessaire de prévoir une refonte complète du Code général des impôts afin de le transformer en législation à la mesure du deuxième millénaire.

A cet égard, il conviendra d'imposer une conception résolument simplificatrice et dynamisante.

Il s'agit d'une œuvre de longue haleine qui nécessitera des années de concertation et d'efforts.

Pour ce faire, il convient tout d'abord de créer une commission, laquelle comprendra les représentants des ministères intéressés, des représentants des Assemblées parlementaires, du Conseil économique et social, du Conseil d'Etat et de la Cour des comptes.

Il convient ensuite d'établir un échéancier large, afin que les travaux puissent se dérouler dans la plus grande sérénité mais néanmoins suffisamment précis, afin de pouvoir envisager un débat d'orientation au Parlement en 1982 et une application du nouveau Code général des impôts en 1984.

Une telle réforme doit bien évidemment se concevoir dans un cadre plus large, à savoir une réforme d'ensemble de notre fiscalité en l'adaptant notamment aux législations en vigueur dans les pays membres de la Communauté économique européenne afin d'aboutir à terme à une véritable harmonisation fiscale, condition nécessaire au meilleur fonctionnement du Marché commun.

Mais que l'on ne se méprenne pas sur nos intentions. Généralement, la réforme fiscale aboutit à la surcharge du contribuable. On l'a bien vu avec les plus-values ou la taxe professionnelle dont les graves conséquences ont échappé aussi bien à l'exécutif qu'au législatif.

Nous voulons que l'on revienne à l'axiome de celui qui inventa l'impôt sur le revenu. Joseph Caillaux disait que « au-delà d'un certain seuil, l'impôt se dévore lui-même ». Or, ce seuil est franchi en France. Partout où le prélèvement sur les revenus ou les patrimoines se révèle excessif, la réaction ne se fait pas attendre. On note la fraude fiscale, la fuite des capitaux et parfois celle des contribuables qui vont s'installer ailleurs.

La Suède qui a fait l'expérience de ce processus a mis fin à un long règne de gouvernements socialistes. La Grande-Bretagne, à l'appel vigoureux du leader conservateur, a réagi dans le même sens dans de récentes élections législatives. Quant aux U.S.A., l'Etat de Californie, pourtant le plus prospère, a, dans une consultation populaire significative, donné l'exemple à d'autres Etats du refus d'une fiscalité outrancière.

Les mêmes causes engendrant les mêmes effets, nul doute qu'un phénomène de contestation et de rejet ne se développe dans notre pays, d'autant que la fiscalité excessive détermine l'étatisme, l'inquisition fiscale et stérilise les initiatives.

Le patrimoine des Français, regroupé dans 22,5 millions de foyers fiscaux, est évalué à 4.800 milliards, moins de dix années du Budget de la France, selon les plus récentes conclusions du Centre d'études des revenus et des coûts. Cela serait vite épuisé.

Il ne faut pas oublier aussi les charges des entreprises qui se sont élevées à plus de 300 milliards et ont triplé en huit ans, provoquant un affaiblissement financier qui empêche d'innover, d'investir, d'exporter et d'embaucher. Ainsi, la fiscalité excessive met-elle en péril l'économie française.

Voici vingt ans, un ménage français dormait en moyenne à l'Etat une semaine et demie de son salaire au titre de l'impôt sur le revenu et quatre semaines et demie en taxes diverses, soit six semaines au total.

En 1980, il faudra, selon toute vraisemblance, abandonner dix semaines de travail pour l'impôt. Cette ascension vertigineuse doit avoir des limites que l'on ne trouvera que dans la révision globale du Code général des impôts, indépendamment, bien sûr, de l'effort d'économie de l'Etat et de la réduction de son train de vie.

PROPOSITION DE LOI

Article premier.

Il est créé une commission chargée de moderniser le Code général des impôts. Cette commission sera placée sous la haute autorité du Premier ministre. Elle comprend :

— les ministres : de l'Economie, du Budget, de l'Intérieur, de l'Industrie, du Commerce et de l'Artisanat, de l'Agriculture, de la Santé et de la Famille, du Travail et de la Population, ou de leurs représentants ;

— 4 membres de l'Assemblée nationale ;

— 4 membres du Sénat ;

— 2 membres du Conseil économique et social ;

— 1 membre du Conseil d'Etat ;

— 1 membre de la Cour des comptes.

Art. 2.

Cette commission procédera à l'élaboration d'un rapport et à son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat avant le 31 décembre 1980. Ce dépôt sera suivi d'un débat d'orientation au cours de la session de printemps de l'année 1981.

Le Gouvernement déposera le projet de loi portant modernisation du Code général des impôts pour la session d'automne 1982. La mise en application des nouvelles dispositions interviendra le 1^{er} janvier 1984.