

SÉNAT

2^e SESSION ORDINAIRE DE 1961-1962

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 juillet 1962.

RAPPORT

FAIT

au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (1), *sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relatif à l'usage de documents fiscaux dans les relations de droit public et de droit privé,*

Par M. Adolphe CHAUVIN,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Raymond Bonnefous, président ; Pierre de La Gontrie, Marcel Prélot, Marcel Champeix, vice-présidents ; Gabriel Montpied, Etienne Rabouin, Georges Boulanger, secrétaires ; Abel-Durand, Paul Baratgin, Robert Bouvard, Robert Bruyneel, Maurice Charpentier, Adolphe Chauvin, Louis Courroy, Jacques Delalande, Emile Dubois, Pierre Fastinger, André Fosset, Jean Geoffroy, Emile Hugues, Léon Jozeau-Marigné, Paul-Jacques Kalb, Waldeck L'Huilier, Pierre Marcilhacy, Marcel Molle, Louis Namy, Jean Nayrou, Paul Ribeyre, Jean-Paul de Rocca Serra, Fernand Verdeille, Modeste Zussy.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (1^{re} législ.) : 1537, 1771 et in-8° 413.

Sénat : 256 (1961-1962).

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis a pour but de permettre une plus large utilisation des déclarations ou évaluations fiscales dans les relations juridiques entre les personnes privées ou celles-ci et les collectivités publiques.

Motifs du texte. — L'expérience prouve que les contribuables considèrent leurs relations avec le fisc comme un secteur particulier de leur vie sociale qui ne doit être rattaché que le moins possible aux diverses activités qui sont les leurs. Ils ne se sentent engagés par leurs déclarations ou évaluations qu'à l'égard des régies financières, faisant entre celles-ci et les autres services de l'Etat une distinction aussi nette qu'évidemment injustifiée.

Les conséquences de cet état d'esprit se manifestent notamment à l'occasion de contestations juridiques soit entre le contribuable et la puissance publique, soit entre particuliers.

Elles sont particulièrement choquantes dans le premier cas, où le principe fondamental de l'unité de la puissance publique est méconnu.

Il est en effet courant de voir, à l'occasion de procès, des plaignants réclamer aux collectivités, en cas de dommages subis, des indemnités d'un montant sans rapport avec les revenus déclarés antérieurement.

La situation est moins choquante en cas de procès entre particuliers, car deux contribuables opposés ne se sont pas préalablement déclarés l'un à l'autre bénéficiaires de tels ou tels revenus. Il y a néanmoins intérêt à fournir au juge dans un procès où des indemnités sont demandées le plus d'éléments d'informations possible pour qu'il puisse rendre sa sentence en connaissance de cause, et les déclarations fiscales peuvent constituer un élément d'appréciation non négligeable.

Dispositions du texte. — Compte tenu de ces situations particulières, le projet envisage sous un angle différent les deux cas que nous venons d'évoquer.

Dans le premier cas, les déclarations ou évaluations fiscales sont opposables, dans le second, elles ne sauraient constituer qu'un élément d'information destiné à une meilleure justice.

A. — Procès où des particuliers demandent des indemnités ou dommages-intérêts à la puissance publique.

I. — L'article premier du projet de loi édicte deux dispositions :

1° Il étend le champ d'application de l'opposabilité déjà prévue à l'article 2007 du Code général des impôts à toutes les déclarations produites et évaluations fournies par les contribuables pour l'établissement ou la liquidation de l'un quelconque des impôts ou taxes visés au Code des impôts, à l'exception toutefois des droits perçus à l'occasion de mutations à titre gratuit.

Pouquoi cette exception ?

Parce que l'Assemblée Nationale a estimé que les déclarations ou évaluations fiscales erronées n'étaient pas obligatoirement frauduleuses surtout dans le domaine des mutations à titre gratuit où les héritiers n'ont aucune raison et sont par ailleurs mal placés pour faire procéder à l'évaluation exacte d'un bien dont la valeur est incertaine ;

2° Il étend également l'opposabilité au cas où le contribuable réclame des indemnités non seulement à l'Etat, aux départements et aux communes (cas déjà prévus par l'article 2007 actuel), mais aussi à tout établissement public — autre qu'industriel ou commercial.

II. — L'article 2 du projet vise le cas particulier de l'expropriation.

Les règles essentielles de celle-ci ne sont pas concernées. Il s'agit seulement d'assouplir les règles du secret professionnel auxquelles sont tenues les administrations fiscales.

Celles-ci ne peuvent à l'heure actuelle communiquer les déclarations ou évaluations des expropriés qu'à l'Etat, aux départements ou aux communes ; elles ne sont déliées du secret professionnel (art. 21 de l'ordonnance du 23 octobre 1958) qu'à l'égard du juge de l'expropriation et du directeur des domaines.

Cette règle est tournée dans la pratique car en fait l'expropriant est souvent renseigné très officieusement sur le montant des indemnités qu'il peut accorder.

L'article 2 propose de mettre en harmonie le fait et le droit en déliant le fisc du secret professionnel à l'égard de tous expropriants, ce qui permettra à ceux-ci de faire avant tout procès des offres réelles en connaissance de cause.

B. — Procès tendant à une condamnation pécuniaire.

Les mesures proposées dans ce domaine par l'article 3 sont plus larges et moins rigoureuses que celles édictées par l'article premier.

Il s'agit, en effet, seulement de fournir aux tribunaux, et seulement s'ils l'estiment nécessaire, des éléments d'information d'ordre fiscal dont la production serait utile au litige.

Alors que l'article premier vise uniquement les procès intentés par des contribuables contre la puissance publique, l'article 3 vise tous les procès tendant à une condamnation pécuniaire, qu'ils relèvent de l'ordre judiciaire ou administratif et qu'ils opposent des particuliers entre eux ou des particuliers et la puissance publique.

A l'heure actuelle, dans les litiges entre particuliers, les juges, lorsqu'ils ont à allouer des indemnités ou des dommages et intérêts parfois très importants (accidents de voiture), ne peuvent se baser que sur les déclarations des parties pour évaluer leurs revenus. Les administrations fiscales étant tenues au secret professionnel ne peuvent leur communiquer les déclarations des particuliers. Il est choquant de voir des plaideurs faire état de revenus gonflés pour obtenir de fortes indemnités et contredits par leurs déclarations fiscales.

L'article 3 permettra au juge, seulement s'il l'estime utile, d'ordonner le versement aux débats des documents fiscaux dont la présentation lui apparaîtra utile à une solution équitable du litige.

Cette possibilité laissée au juge différencie l'article 3 de l'article premier dans le cadre duquel les documents opposables seront toujours versés aux débats.

Pour résumer les différences entre l'article premier et l'article 3 :

Article premier.

— les dispositions jouent au cas où des particuliers demandent à l'Etat, aux départements, aux communes, aux établissements publics n'ayant pas de caractère industriel ou commercial, des indemnités ou dommages et intérêts.

— les déclarations et évaluations sont opposables aux intéressés, qui peuvent cependant les contester.

— les déclarations et évaluations sont toujours versées aux débats.

— elles ne sont opposables qu'à ceux les ayant souscrites et non à leurs ayants cause.

Art. 3.

— les mesures sont à la disposition du juge dès lors qu'une condamnation pécuniaire est demandée, que le procès oppose les particuliers à d'autres particuliers ou à la puissance publique.

— il s'agit de tous documents fiscaux et non plus seulement de déclarations ou évaluations (le forfait n'est ni l'une ni l'autre).

— les documents ne sont pas opposables. Ce sont seulement des éléments d'information.

— le juge décide de les verser aux débats s'il l'estime utile.

— les documents peuvent être invoqués par le juge, qu'ils soient souscrits par le plaideur ou par son auteur (cas de la veuve dans un accident de voiture).

Votre Commission a approuvé les dispositions des trois articles que nous venons d'analyser et elle vous demande d'adopter sans modification le texte du projet de loi tel qu'il a été voté par l'Assemblée Nationale, dont la teneur suit :

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée Nationale.)

Article premier.

L'article 2007 du Code général des impôts est remplacé par les dispositions suivantes :

« Sous réserve des dispositions particulières prévues en matière d'expropriation, les déclarations produites et les évaluations fournies par les contribuables pour l'établissement ou la liquidation de l'un quelconque des impôts ou taxes visés au Code général des impôts, à l'exception des droits perçus à l'occasion de mutations à titre gratuit, leur sont opposables, si elles sont antérieures au fait générateur de la créance, pour la fixation des indemnités ou dommages-intérêts qu'ils réclament à l'Etat, aux départements, aux communes ou aux établissements publics autres que les établissements à caractère industriel et commercial, lorsque le montant de ces indemnités ou dommages-intérêts dépend directement ou indirectement du montant des bénéfices ou revenus ou de la valeur des biens desdits contribuables.

« Pour l'application du présent article, les administrations fiscales sont déliées du secret professionnel à l'égard des collectivités publiques intéressées, ainsi que des experts appelés à fournir un rapport sur les affaires visées au premier alinéa ci-dessus. »

Art. 2.

Les administrations fiscales sont déliées du secret professionnel à l'égard de tous expropriants pour l'application de l'article 2016 *quater* du Code général des impôts, ainsi qu'à l'égard de l'administration qui poursuit la récupération des plus-values résultant de l'exécution des travaux publics.

Les personnes qui sont appelées, en application du présent article, à connaître des déclarations et évaluations fiscales des redevables sont tenues au secret professionnel, sous les peines édictées par l'article 378 du Code pénal.

Art. 3.

Toute juridiction de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif saisie d'une action tendant à une condamnation pécuniaire peut, si elle l'estime opportun, ordonner tant aux parties qu'aux administrations fiscales la communication, en vue de leur versement aux débats, des documents d'ordre fiscal dont la production est utile à la solution du litige.

Pour l'application du présent article, les administrations fiscales sont déliées du secret professionnel.

Quiconque, en dehors de la procédure relative à l'action considérée, aura, de quelque manière que ce soit, publié ou divulgué tout ou partie des renseignements figurant dans des documents d'ordre fiscal versés aux débats, ou fait usage desdits renseignements sans y être légalement autorisé, sera puni d'un emprisonnement d'un mois à six mois et d'une amende de 300 à 30.000 NF ou de l'une de ces deux peines seulement.