

Éditorial – Dossier : Le recouvrement de l'impôt : un espace juridique méconnu

Thierry Lambert

► **To cite this version:**

Thierry Lambert. Éditorial – Dossier : Le recouvrement de l'impôt : un espace juridique méconnu. Revue européenne et internationale de droit fiscal, Bruylant, 2019, pp.133-134. hal-03201964

HAL Id: hal-03201964

<https://hal-amu.archives-ouvertes.fr/hal-03201964>

Submitted on 20 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Éditorial



Thierry LAMBERT, *Professeur Aix-Marseille Université*
Président de l'Institut international des sciences fiscales – 2iSF
Rédacteur en chef de la Revue européenne et internationale de droit fiscal

Il ne suffit pas de définir l'assiette et les modalités de détermination d'un impôt, encore faut-il le recouvrer. Ce n'est pas la chose la plus simple, quelle que soit la latitude sous laquelle nous nous trouvons. La question du rendement budgétaire de l'impôt est posée.

La France a connu la Ferme générale qui est un mode de perception par lequel l'adjudicataire s'engageait à donner au roi une somme déterminée. Le fermier se rémunérait par la différence entre le montant remis au roi et les sommes tirées de l'impôt. «Le véritable "Code des fermes" fut "l'ordonnance contenant règlement sur les droits des fermes, sur les tabacs, les octrois, les aides et gabelles, la marque d'or sur l'argent" de juillet 1681 »¹. Au XVIII^e siècle, les fermiers généraux percevaient plus de la moitié des revenus de l'État et prêtaient au gouvernement. Nous trouvons aujourd'hui encore témoignage de cette magnificence car « beaucoup de grandes villes de province possèdent au XVIII^e siècle leur Hôtel des Fermes, dont les plans sont confiés aux meilleurs architectes »². Pierre Legendre écrit, « sous l'Ancien Régime, les fermiers donnent à l'État une leçon d'Administration »³.

Se jouer de la ferme générale n'est pas sans risques. Louis Mandrin (1725-1755), véritable légende de la lutte contre la ferme, qui ne se priva pas d'assassiner ses employés, de ridiculiser le pouvoir et de puiser à pleines mains dans les caisses, finit par se faire prendre et fut condamné à avoir « les bras, jambes, cuisses et reins rompus vif, sur un échafaud qui sera à cet effet dressé; mis ensuite sur une roue, la face tournée vers le ciel pour finir ses jours; après quoi son corps mort sera exposé aux fourches patibulaires... »⁴.

À la fin de l'Ancien Régime, c'est tout autant le système fiscal que le mode de perception des impôts qui sont critiqués. Ainsi qu'il a été dit, « s'il y a un point où théoriciens de toutes tendances, publicistes et population s'entendirent sous l'Ancien Régime, c'est bien l'hostilité à l'égard des fermiers, traitants, partisans, croupiers, maltroisiers, etc. (le vocabulaire était inépuisable) »⁵.

À partir de 1780⁶, sous l'influence de Necker, les choses changent. La direction générale de l'enregistrement se détache de la Ferme générale et « l'administration générale des domaines et des droits domaniaux », créée en 1781, laissera place à la régie de l'enregistrement, du domaine et du timbre chargée de l'assiette et du recouvrement des impôts sur les mutations et les droits d'enregistrement sur certains actes. Le

1. O. VERNIER, v° « Ferme générale », in G. ORSONI (dir.), *Finances publiques. Dictionnaire encyclopédique*, Economica, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2017, pp. 449-450.

2. Y. DURAND, *Finance et mécénat. Les fermiers généraux au XVIII^e siècle*, coll. Le temps & Les hommes, Hachette, 1976, p. 301.

3. P. LEGENDRE, *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours*, coll. Thémis, PUF, 1968, p. 357.

4. Cité par Y. JACOB, *Mandrin. Le voleur d'impôts*, Tallandier, 1983, p. 316.

5. F. HINCKER, *Les Français devant l'impôt sous l'ancien régime*, coll. Questions d'histoire, Flammarion, 1971, p. 82.

6. G. NAQUET, *La régie de l'enregistrement, du domaine et autres y réunis ou la naissance d'une administration fiscale moderne, État, finances et économie pendant la Révolution française* (actes du colloque 12, 13, 14 octobre 1989), Comité pour l'histoire économique et financière de la France, 1991, pp. 105-144.

dispositif sera complété par une régie des contributions directes, qui gèrera et contrôlera les « quatre vieilles » : la contribution foncière basée sur les terres et les bâtiments, la contribution personnelle mobilière, la contribution des patentes et l'impôt sur les portes et fenêtres. La régie des contributions indirectes contrôle et recouvre notamment les droits sur les boissons et le droit de garantie.

La fusion de ces trois régies intervient par un décret du 16 avril 1948⁷, relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère des Finances, qui met en place trois administrations distinctes : la direction générale des impôts, la direction générale des douanes et des droits indirects et le service du domaine.

Dès lors, les choses sont relativement simples. Une fois l'assiette de l'impôt déterminée, l'administration procède à sa liquidation avant de le mettre en recouvrement. Le principe budgétaire de la séparation des ordonnateurs et des comptables a conduit à ce que « par application du principe de séparation des services de l'assiette et du recouvrement, le recouvrement de l'impôt est assuré par une autre série d'agents, par les comptables directs du Trésor, c'est-à-dire des agents chargés du maniement des deniers publics, qui dépendent de la comptabilité publique au ministère des Finances »⁸.

Lors d'un conseil de modernisation des politiques publiques, le 4 avril 2008, il a été décidé de fusionner la direction générale des impôts et la direction générale de la comptabilité publique⁹ qui étaient les deux piliers du système. L'un des objectifs a été de mettre en place un guichet fiscal unique avec un interlocuteur capable de régler toutes les questions fiscales d'un contribuable, de l'assiette au recouvrement sans oublier le contentieux éventuel.

Aujourd'hui, en France, certains impôts sont recouverts par voie de rôles et d'autres par voie d'avis de mise en recouvrement. Nous connaissons des prélèvements forfaitaires, mais aussi des prélèvements ou des retenues à la source. L'exigibilité immédiate de certains impôts ne s'oppose pas à des délais supplémentaires de paiement. Il nous est loisible de nous acquitter de différentes manières de l'impôt. Le défaut de paiement est sanctionné et nous n'ignorons rien des poursuites aux fins de paiement de l'impôt. Enfin, la responsabilité solidaire de certaines personnes peut être engagée.

La question du recouvrement est une question complexe aux multiples facettes.

Mais qu'en est-il ailleurs ? C'est pour répondre à cette question que ce dossier vous est proposé.

Bonne lecture !

7. D. DE LA MARTINIÈRE, « L'évolution des structures de l'administration fiscale », in H. ISAIA, J. SPINDLER (dir.), *Histoire du droit des finances publiques*, vol. II, *Les grandes étapes de l'évolution de la fiscalité d'État. Textes à l'appui*, coll. Finances publiques, Economica, 1987, pp. 517-531.

8. J. LAFERRIERE, M. WALINE, *Traité élémentaire de science et de législation financières*, LGDJ, 1952, p. 355.

9. T. LAMBERT, « DGI + DGCP = DGFIP ou une équation complexe », in *Mélanges en l'honneur de Jean-Pierre Lassale, Gabriel Montagnier et Luc Saïdj. Figures lyonnaises des finances publiques* (ouvrage collectif), coll. Finances publiques, L'Harmattan, 2012, pp. 201-214.