

# PROJET DE LOI

*accordant des garanties de procédure aux contribuables  
en matière fiscale et douanière.*

(Texte définitif.)

*Le Sénat a adopté sans modification, en deuxième lecture, le projet de loi adopté avec modification par l'Assemblée nationale, en deuxième lecture, dont la teneur suit :*

---

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1<sup>re</sup> lecture, 2769, 2997 et in-8° 717.

2<sup>e</sup> lecture, 3175, 3280 et in-8° 807.

Sénat : 1<sup>re</sup> lecture, 423 (1976-1977), 11, 36 et in-8° 4 (1977-1978).

2<sup>e</sup> lecture, 171 et 190 (1977-1978).

## TITRE PREMIER

### **POUVOIRS RESPECTIFS DU JUGE ET DE L'ADMINISTRATION EN CAS DE POURSUITES JUDICIAIRES EN MATIÈRE FISCALE ET DOUANIÈRE**

#### Article premier.

Sous peine d'irrecevabilité, les plaintes tendant à l'application de sanctions pénales en matière d'impôts directs, de taxe sur la valeur ajoutée et autres taxes sur le chiffre d'affaires, de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière et de droit de timbre sont, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1978, déposées par l'administration sur avis conforme d'une commission des infractions fiscales.

La commission est composée, sous la présidence d'un conseiller d'Etat, de conseillers d'Etat et de conseillers maîtres à la Cour des comptes, choisis parmi ces magistrats et ces fonctionnaires en activité ou à la retraite.

Le président et les membres de la commission ainsi que leurs suppléants sont nommés par décret pour trois ans ; ils sont tenus au secret professionnel.

La commission peut se réunir en sections présidées par le président de la commission ou son représentant. Elle peut s'adjoindre des rapporteurs. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

La commission examine les affaires qui lui sont soumises par le ministre de l'Economie et des Finances. Le contribuable est avisé de la saisine de la commission qui l'invite à lui communiquer, dans un délai de trente jours, les informations qu'il jugerait nécessaires. Les agents de l'administration sont déliés du secret professionnel à l'égard des membres et rapporteurs de la commission.

Le ministre est lié par les avis de la commission.

La prescription de l'action publique est suspendue, pendant une durée maximum de six mois, entre la date de saisine de la commission et la date à laquelle elle émet son avis.

Un décret en Conseil d'Etat fixe la composition et les conditions de fonctionnement de la commission.

## Art. 2.

I. — Au cas de poursuites pénales tendant à l'application des articles 1741 et 1743 du Code général des impôts, il incombe aux parties poursuivantes, ministère public et administration, de rapporter la preuve du caractère intentionnel soit de la soustraction, soit de la tentative de se soustraire à l'établissement et au paiement des impôts visés par ces articles.

II. — Dans le premier alinéa de l'article 1729-1 du Code général des impôts, les mots : « lorsque la bonne

foi du redevable ne peut être admise » sont remplacés par les mots : « lorsque la mauvaise foi du redevable est établie ».

III. — Dans le quatrième alinéa du même article, la proportion de « 100 % » est remplacée par celle de « 150 % ».

### Art. 3.

I. — 1. La procédure de taxation d'office en cas de défaut de production de la déclaration des revenus prévue à l'article 170 du Code général des impôts n'est applicable que si le contribuable n'a pas régularisé sa situation dans les trente jours de la notification d'une première mise en demeure.

Lorsque la procédure de taxation d'office n'est pas applicable en vertu de l'alinéa précédent, les intérêts de retard prévus à l'article 1733-1 du Code général des impôts demeurent exigibles.

2. Les bénéfiques ou les éléments servant au calcul des taxes sur le chiffre d'affaires déclarés par les contribuables peuvent être rectifiés par l'administration, sans recourir à la procédure prévue à l'article 1649 *quinquies* A du Code précité, lorsque des erreurs, omissions ou inexactitudes graves et répétées sont constatées dans la comptabilisation des opérations effectuées par ces contribuables. Il en est de même en cas de non-présentation de la comptabilité ou des documents en tenant lieu ou lorsque l'absence de pièces justificatives prive cette comptabilité ou ces documents de toute valeur probante.

Cette disposition se substitue aux articles 58, 98 (dernier alinéa) et 104 (deuxième alinéa) du Code géné-

ral des impôts ; elle s'applique aux vérifications commencées postérieurement à la publication de la présente loi.

La décision de recourir à la procédure de rectification d'office est prise par un agent ayant au moins le grade d'inspecteur principal. Celui-ci vise la notification prévue au II ci-dessus.

II. — Les bases ou les éléments servant au calcul des impositions d'office sont portées à la connaissance du contribuable, trente jours au moins avant la mise en recouvrement des impositions, au moyen d'une notification qui précise les modalités de leur détermination. Cette notification est interruptive de prescription.

Les contribuables peuvent obtenir par la voie contentieuse la décharge ou la réduction de l'imposition mise à leur charge en démontrant son caractère exagéré.

III. — Les dispositions du I et du premier alinéa du II ci-dessus ne sont pas applicables dans les cas prévus aux articles 167, 1649 *septies D* et 1844 *bis* du Code général des impôts.

#### Art. 4.

L'article 1649 *septies* du Code général des impôts est rédigé comme suit :

« Art. 1649 *septies*. — Les contribuables peuvent se faire assister au cours des vérifications de comptabilité ou au cours des vérifications approfondies de leur situation fiscale d'ensemble d'un conseil et doivent être avertis de cette faculté, à peine de nullité de la procédure.

« Dans tous les cas, la procédure de vérification doit comporter l'envoi d'un avis de vérification. Cet avis doit préciser les années soumises à vérification en mentionnant expressément la faculté pour le contribuable de se faire assister par un conseil de son choix. »

#### Art. 5.

La première phrase de l'article 1649 *quinquies* A-2 du Code général des impôts est rédigée comme suit :

« Les notifications de redressement doivent être motivées de manière à mettre le contribuable en état de pouvoir formuler ses observations ou faire connaître son acceptation. »

#### Art. 6.

L'article 1649 *quinquies* A-2 du Code général des impôts est complété comme suit :

« Les réponses par lesquelles l'administration rejette les observations du contribuable doivent être motivées. »

#### Art. 7.

Les amendes fiscales du double, du triple ou du quadruple prévues aux articles 411, 413, 414 et 416 du Code des douanes, les pénalités du quintuple prévues aux articles 1791, 1793, 1794, 1795, 1797, 1801 et 1804 du Code général des impôts, ainsi que celle du décuple prévue à l'article 1796 sont remplacées par des pénalités dont le montant est compris entre une et trois fois l'élément à partir duquel les pénalités prévues aux articles ci-dessus sont calculées.

Si le contrevenant commet, dans les cinq ans qui suivent une transaction ou une condamnation devenue définitive après l'entrée en vigueur de la présente loi, une nouvelle infraction tombant sous le coup des sanctions prévues au premier alinéa ci-dessus, le taux maximal de ces pénalités est doublé. Cette disposition n'est pas applicable, sauf le cas de faute personnelle, à ceux qui font profession d'accomplir pour autrui les formalités de douane.

En sus des pénalités fiscales, le tribunal ordonne le paiement des sommes fraudées ou indûment obtenues à raison de l'infraction.

## Art. 8.

I. — Les taux minimal et maximal des amendes fiscales prévues aux articles 410 et 412 du Code des douanes sont fixés respectivement à 300 F et à 2.000 F. Le taux maximal est doublé en cas de récidive au sens de l'alinéa 2 de l'article 7.

II. — L'article 437 du Code des douanes est ainsi rédigé :

« Art. 437. — Le montant des amendes multiples de droits ou de la valeur ne peut être inférieur à 500 F ou 1.000 F selon qu'elles sont définies en fonction des droits ou de la valeur.

« Dans les cas visés à l'article 411-2-*a* et *b* relatif aux déficits dans le nombre des colis et sur les quantités de marchandises et dans les cas visés à l'article 417-2-*c* relatif aux soustractions ou substitutions en cours de transport de marchandises, le taux minimal des amendes

prononcées est fixé à 200 F par colis, ou, s'il s'agit de marchandises en vrac, par tonne ou fraction de tonne. »

### Art. 9.

Lorsque les tribunaux reconnaissent les circonstances atténuantes, le minimum des condamnations encourues en cas d'infractions en matière de contributions indirectes est fixé au tiers de la somme servant de base au calcul de la pénalité proportionnelle. Les circonstances atténuantes peuvent être reconnues pour les infractions visées aux articles 1797 et 1810 du Code général des impôts, ainsi que pour les infractions au régime économique de l'alcool, au monopole des tabacs et à la réglementation prohibant l'absinthe et les liqueurs similaires.

Les tribunaux ne peuvent dispenser le redevable du paiement des sommes fraudées ou indûment obtenues.

### Art. 10.

I. — Le 1 de l'article 369 du Code des douanes est remplacé par les dispositions ci-après :

« 1. S'il retient les circonstances atténuantes, le tribunal peut :

« a) libérer les contrevenants de la confiscation des moyens de transport ; ces dispositions ne sont toutefois pas applicables dans les cas où les actes de contrebande ou assimilés ont été commis par dissimulation dans des

cachettes spécialement aménagées ou dans des cavités ou espaces vides qui ne sont pas normalement destinés au logement des marchandises ;

« *b*) libérer les contrevenants de la confiscation des objets ayant servi à masquer la fraude ;

« *c*) réduire le montant des sommes tenant lieu de confiscation des marchandises de fraude jusqu'au tiers de la valeur de ces marchandises ;

« *d*) réduire le montant des amendes fiscales jusqu'au tiers de leur montant minimal, sous réserve des dispositions de l'article 437 ci-après ;

« *e*) limiter, en ce qui concerne les sanctions fiscales visées au *c*) et au *d*) ci-dessus, l'étendue de la solidarité à l'égard de certains des condamnés.

« Si les circonstances atténuantes ne sont retenues qu'à l'égard de certains coprévenus pour un même fait de fraude, le tribunal prononce d'abord les sanctions fiscales auxquelles les condamnés ne bénéficiant pas des circonstances atténuantes seront solidairement tenus. Il peut ensuite, en ce qui concerne les sommes tenant lieu de confiscation et les amendes fiscales, limiter l'étendue de la solidarité à l'égard des personnes bénéficiant des circonstances atténuantes.

« S'il retient les circonstances atténuantes à l'égard d'un prévenu, le tribunal peut : dispenser le prévenu des sanctions pénales prévues par le présent Code, ordonner qu'il soit sursis à l'exécution de celles-ci, décider que la condamnation ne soit pas mentionner au bulletin n° 2 du casier judiciaire. »

II. — Le 2 de l'article 369 du Code des douanes est remplacé par les dispositions suivantes :

« 2. Les tribunaux ne peuvent relaxer les contrevenants pour défaut d'intention. »

III. — Il est ajouté à l'article 369 du Code des douanes les paragraphes 3 et 4 ci-après :

« 3. Les tribunaux ne peuvent donner mainlevée de marchandises saisies qu'en jugeant définitivement le tout.

« 4. Les tribunaux ne peuvent dispenser le redevable du paiement des sommes fraudées ou indûment obtenues. »

IV. — Le 3° de l'article 430 du Code des douanes est remplacé par les dispositions ci-après :

« 3° Les moyens de transport lorsque le conducteur refuse d'obéir aux injonctions visées à l'article 61-1 ci-dessus. »

V. — Les articles 348, 370, 371 et 372 du Code des douanes sont abrogés.

### Art. 11.

L'article 450 du Code des douanes est rédigé comme suit :

« Art. 450. — 1. Lorsque des contestations relatives à l'espèce, à l'origine ou la valeur sont soulevées après le dédouanement des marchandises lors des contrôles et enquêtes effectuées dans les conditions prévues notamment par les articles 65 et 334 ci-dessus :

« a) L'une ou l'autre partie peuvent, dans les deux mois suivant notification de l'acte administratif de cons-

tation de l'infraction, consulter pour avis la commission de conciliation et d'expertise douanière laquelle dispose, à cet effet, des pouvoirs définis à l'article 445-1 ci-dessus ;

« *b)* La partie qui a pris l'initiative de cette consultation informe simultanément l'autre partie ou son représentant du recours à cette consultation ;

« *c)* L'avis de la commission de conciliation et d'expertise douanière doit être notifié aux parties dans un délai maximum de douze mois pendant lequel le cours des prescriptions visées aux articles 351 et 354 du présent Code est suspendu ;

« *d)* En cas de procédure subséquente devant les tribunaux, les conclusions rendues par la commission de conciliation et d'expertise douanière dans le cadre de la consultation visée aux *a)* et *b)* du présent article sont versées par le président de cette commission au dossier judiciaire.

« 2. Dans tous les cas où une procédure est engagée devant les tribunaux, qu'il y ait ou non consultation préalable de la commission de conciliation et d'expertise douanière, l'expertise judiciaire, si elle est prescrite par la juridiction compétente pour statuer sur les litiges douaniers, est confiée à ladite commission. »

## Art. 12.

L'article 443 du Code des douanes est rédigé comme suit :

« *Art. 443.* — 1. La commission de conciliation et d'expertise douanière comprend :

« — un magistrat du siège de l'ordre judiciaire, président ;

« — deux assesseurs désignés en raison de leur compétence technique ;

« — un conseiller de tribunal administratif.

« En cas de partage des voix, la voix du président est prépondérante.

« 2. Le magistrat, président de la commission de conciliation et d'expertise douanière, ainsi que le conseiller de tribunal administratif sont nommés par décret. Leurs suppléants sont désignés de la même manière. »

### Art. 13.

Pour les délits en matière d'impôts directs, de taxe sur la valeur ajoutée et autres taxes sur le chiffre d'affaires, de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière et de droit de timbre ainsi que pour les infractions prévues aux articles 1810 et 1812 du Code général des impôts et aux articles 414, 416 et 459 du Code des douanes, le tribunal peut, à titre de peine complémentaire, interdire temporairement au condamné d'exercer, directement ou par personne interposée, pour son compte ou le compte d'autrui, toute profession industrielle, commerciale ou libérale ; la suspension du permis de conduire un véhicule automobile peut être prononcée dans les mêmes conditions. La durée de l'interdiction ou de la suspension ne peut excéder trois ans ; cette durée pourra être doublée en cas de récidive. Le tribunal peut autoriser le condamné à faire usage de son permis de conduire pour l'exercice d'une activité professionnelle

selon les modalités prévues pour l'application du 1° de l'article 43-3 du Code pénal.

Quiconque contreviendra aux interdictions prévues à l'alinéa précédent sera puni d'un emprisonnement de deux mois à deux ans et d'une amende de 1.200 F à 100.000 F ou de l'une de ces deux peines seulement.

Les dispositions des deux premiers alinéas se substituent aux articles 1750 et 1817 du Code général des impôts, même pour les délits commis avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

Les sanctions administratives prononcées au titre de l'article 1750 du Code général des impôts cesseront de produire effet au 31 décembre 1978 à moins qu'avant cette date le juge d'instruction, dans le cadre du contrôle judiciaire, ou la juridiction de jugement, n'aient ordonné des mesures de même nature qui se substituent aux sanctions administratives.

#### Art. 14.

I. — Les *a)*, *b)* et *d)* du 7° de l'article premier de la loi n° 47-1635 du 30 août 1947 relative à l'assainissement des professions commerciales et industrielles sont abrogés.

II. — Au *c)* du 7° de l'article premier de cette loi, les mots « par le Code général des impôts directs » sont abrogés.

Art. 15.

I. — L'article 364 du Code des douanes et le deuxième alinéa de l'article 1866 du Code général des impôts sont abrogés.

II. — L'article 388 du Code des douanes et le troisième alinéa de l'article 1866 du Code général des impôts sont rédigés comme suit :

« Par décision expresse du tribunal, celui qui est condamné pour un délit douanier ou une infraction en matière de contributions indirectes peut, nonobstant appel ou pourvoi en cassation, être maintenu en détention jusqu'à ce qu'il ait acquitté le montant des sanctions fiscales prononcées contre lui ; sauf dans le cas de trafic de stupéfiants, la durée de la détention accomplie dans ces conditions à compter de la condamnation s'impute sur celle de la contrainte par corps prononcée par le tribunal et ne peut excéder le minimum prévu par le Code de procédure pénale pour une condamnation pécuniaire de même montant que celui des sanctions fiscales prononcées. »

Art. 16.

En matière de contributions indirectes, de douane, de législation et de réglementation relatives aux relations financières avec l'étranger, après mise en mouvement par l'administration ou le ministère public d'une action judiciaire, l'administration ne peut transiger que si l'autorité judiciaire admet le principe d'une transaction.

L'accord de principe est donné par le ministère public lorsque l'infraction est passible à la fois de sanctions fiscales et de peines, par le président de la juridiction saisie lorsque l'infraction est passible seulement de sanctions fiscales.

Après jugement définitif, les sanctions fiscales prononcées par les tribunaux ne peuvent faire l'objet de transaction.

Les demandes de remise, totale ou partielle, des sanctions fiscales pour tenir compte des ressources et des charges du débiteur ou d'autres circonstances particulières en ce qui concerne ceux qui font profession d'accomplir pour autrui les formalités de douane, sont instruites par l'administration et soumises au président de la juridiction qui a prononcé la condamnation. La remise ne peut être accordée qu'après avis conforme du président de la juridiction.

Les dispositions du présent article s'appliquent aux transactions conclues et aux remises accordées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1978.

#### Art. 17.

Les visites effectuées dans les locaux servant exclusivement à l'habitation, pour la recherche et la constatation des infractions à la réglementation économique ou fiscale doivent être préalablement autorisées par une ordonnance du président du tribunal de grande instance, du juge d'instruction ou du juge du tribunal d'instance. Les visites domiciliaires effectuées en application du Code des douanes demeurent soumises à la législation existante.

Le deuxième alinéa de l'article 1858 du Code général des impôts est abrogé.

Art. 18.

L'article 1754 du Code général des impôts est abrogé.

TITRE II

**AMÉLIORATION DES PROCÉDURES ADMINISTRATIVES : LE COMITÉ DU CONTENTIEUX FISCAL, DOUANIER ET DES CHANGES**

Art. 19.

En cas de contestation juridictionnelle des pénalités fiscales appliquées à un contribuable au titre des impôts et taxes mentionnés à l'article premier, la preuve de la mauvaise foi ou des manœuvres frauduleuses incombe à l'Administration.

Art. 20.

Il est institué un comité du contentieux fiscal, douanier et des changes chargé d'émettre un avis sur les transactions ou remises excédant les limites de compétence des services extérieurs de la Direction générale

des impôts ou de la Direction générale des douanes et qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article 16 ci-dessus.

Ce comité est composé, sous la présidence d'un conseiller d'Etat, de conseillers d'Etat, de conseillers à la Cour de cassation et de conseillers maîtres à la Cour des comptes, choisis parmi ces magistrats et ces fonctionnaires en activité ou à la retraite.

Le président et les membres du comité ainsi que leurs suppléants sont nommés par décret pour trois ans.

En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

Le comité invite le contribuable à produire, dans un délai de trente jours, les observations écrites que celui-ci juge utile de présenter à l'appui de sa demande de transaction ou de remise, ou à présenter des observations orales à la séance où il sera convié. Pour présenter ses observations le contribuable peut se faire assister ou représenter par un conseil ou représentant de son choix, tenu pour les faits de l'espèce au respect du secret professionnel.

Le comité élabore à l'intention du Gouvernement et du Parlement un rapport annuel, qui fera l'objet d'une publication sur les conditions dans lesquelles ont été conclues ou accordées les transactions, remises ou modérations relevant de la compétence des services extérieurs de la Direction générale des impôts et de la Direction générale des douanes ; il procède dans les services extérieurs de ces deux directions aux enquêtes qu'il juge utiles. A cette fin, les agents de l'administration sont déliés du secret professionnel vis-à-vis des membres du comité.

Un décret en Conseil d'Etat fixe la composition et les conditions de fonctionnement du comité.

Les dispositions du présent article s'appliquent aux transactions conclues et aux remises accordées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1978.

#### Art. 21.

Le Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes prévu à l'article 20 peut être consulté par le ministre de l'Economie et des Finances sur toute question générale ou particulière relative au contentieux fiscal, douanier et des changes.

Il peut également faire, de sa propre initiative, au ministre de l'Economie et des Finances les observations et recommandations qu'il estime utiles. Tout assujetti au respect de la réglementation fiscale, douanière et des changes et tout organisme représentatif de ces assujettis peut informer le comité des difficultés rencontrées en matière contentieuse.

#### Art. 22.

Le délai général de réclamation prévu au 1 de l'article 1932 du Code général des impôts est prolongé d'un an. Toutefois, cette disposition n'est pas applicable aux réclamations relatives aux impôts directs locaux et aux taxes annexes à ces impôts.

*Délibéré, en séance publique, à Paris, le 17 décembre 1977.*

Le Président,

*Signé : ALAIN POHER.*