

Consentement à l'impôt (histoire du)

Le consentement à l'impôt est un principe selon lequel l'impôt ne peut être juridiquement valablement prélevé si son redevable n'a pas manifesté son accord. L'histoire de son établissement est directement au cœur de l'instauration du parlementarisme et de l'Etat constitutionnel moderne. Ce qui n'était au Moyen Age qu'une théorie de résistance au pouvoir du prince a été juridiquement consacré par les textes révolutionnaires des XVII^e et XVIII^e siècles toujours appliqués.

1. L'histoire du consentement à l'impôt commence très logiquement avec celle de l'impôt au sens moderne. Si la question de la légitimité de l'impôt est liée aux origines anthropologiques, économiques et religieuses de l'impôt [M. Bouvier], le tribut, forme primitive de l'impôt, imposé par la force, est parfaitement incompatible avec toute idée de consentement de ceux qui le supportent. Pour que la question du consentement apparaisse il a fallu que les prélèvements soient stabilisés et périodiques (ce qu'ils deviennent en Europe au cours du Moyen Age), que les dépenses de rois encore mal assurés de leurs pouvoirs nécessitent des revenus croissants et que le pouvoir politique fasse l'objet d'une abstraction par rapport à sa pratique (théorie de la souveraineté).

2. Indissolublement liée à la question de la détention du pouvoir, l'histoire du consentement à l'impôt est, en France, celle d'un renversement de perspectives. Utilisé par la monarchie comme un instrument pour affermir financièrement une souveraineté progressivement instaurée, le consentement à l'impôt fonde finalement, à la suite des régimes parlementaires anglo-saxons, l'exercice de la souveraineté par les représentants du peuple. Instrument historique de l'instauration des démocraties modernes, le principe du consentement à l'impôt subsiste toujours mais, très diminué, il fait désormais l'objet de réflexions relatives à son renouveau.

Sommaire

- [1 D'une tentative monarchique d'obtenir l'assentiment des contribuables à l'exercice d'un pouvoir souverain...](#)
- [2 ...à la fondation de l'Etat constitutionnel moderne](#)
- [3 La distinction contemporaine des dimensions juridique et sociologico-politique du principe : consentement de l'impôt et consentement à l'impôt](#)
- [4 BIBLIOGRAPHIE](#)
- [5 CORRELATS](#)

D'une tentative monarchique d'obtenir l'assentiment des contribuables à l'exercice d'un pouvoir souverain...

3. Les prémisses du consentement à l'impôt sont liées à la souveraineté de l'Etat. Alors que par principe traditionnel, «*le roi doit vivre du sien*», le développement du rôle du monarque à partir de

Louis VI le gros entraîne l'insuffisance chronique des revenus du domaine dont il dispose librement. Face à ce problème technique, les rois de France, à partir de Philippe IV le Bel en 1314, réunissent les Etats généraux afin de faciliter le recouvrement et obtenir davantage de recettes. Si, à l'origine, il ne s'agit que d'accorder des dons aux rois dans le seul but de financer les guerres, la théorie du caractère extraordinaire de l'impôt va progressivement subsister tout en étant vidée de sa substance. Le Roi, alors titulaire d'une autorité vacillante, l'étend au traditionnel « pré carré » français et à la totalité du pouvoir fiscal. L'impôt est d'abord provisoire (1355-1349), puis devient tacitement consenti et permanent (1439). Les Etats généraux, qui se sont inclinés face au *fait accompli* [Ph. Sueur, p. 294], finissent par n'être plus réunis (à partir de 1614 jusqu'en 1789).

4. En France, comme ailleurs en Espagne [cf. D. Menjot, 2002], le Roi parvient ainsi à s'assurer du pouvoir fiscal ; mais la théorie du consentement, associée au caractère exceptionnel (« extraordinaire ») de l'impôt, demeure. Elle est défendue par la majeure partie des auteurs depuis, notamment, le *Songe du Vergier* (1376). **Le principe du consentement à l'impôt est défendu même par le théoricien le plus éminent de la souveraineté de l'Etat royal : Jean Bodin** (Livre VI de la République et interventions aux Etats généraux). Le roi souverain détient la maîtrise absolue de certains pouvoirs régaliens (paix, justice) mais son pouvoir n'est pas sans limites. Justement, en matière fiscale, il doit respecter le droit naturel et en pratique le droit de propriété de ses sujets (Berns). Dès lors, les Etats généraux, s'ils « *ne contrôlent pas l'autorité souveraine [...] sont un moyen pour celle-ci d'exercer le pouvoir dans le respect de la loi naturelle* » (Chantrel). Si Jean Le Coq ou Cardin Le Bret voient dans le pouvoir de lever l'impôt sans le consentement des sujets un des attributs de la souveraineté royale, la plupart des juristes français défendent le principe du consentement à l'impôt : Loyseau, qui bien que défenseur de la souveraineté royale est nuancé sur ses pouvoirs fiscaux, Montchrestien, les Parlements dans leurs remontrances, puis, au XVIII^e siècle, surtout le Marquis de Mirabeau [*La théorie de l'impôt*, 1760].

5. Les révolutionnaires trouvent chez eux l'inspiration directe d'une doctrine remarquablement cohérente fondée sur le respect du droit de propriété [J.-J. Bienvenu, *Droits*, 1988, p. 136 – E. de Crouy-Chanel, APD, 2002, p.54, est plus nuancé]. Ainsi, dès le 17 juin 1789, la Constituante adopte un décret réinstaurant le principe du consentement à l'impôt, principe bientôt consacré par l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme adopté du 20 au 26 août 1789 : « **Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée** ». La France rejoignait ainsi le parlementarisme anglo-saxon, fondé plus d'un siècle plus tôt sur le principe du consentement de l'impôt.

...à la fondation de l'Etat constitutionnel moderne

6. Le principe du consentement à l'impôt est à la source de la fondation du parlementarisme en Angleterre. Evoluant à l'opposé de la France, l'histoire montre en Angleterre le progressif affermissement juridique d'un principe continuellement défendu. La première date fondamentale est celle de la **Magna Carta du 15 juin 1215** (art. 14 à 16), par laquelle les barons anglais imposèrent à Jean sans Terre leur consentement aux prélèvements royaux. Par la suite, les monarques anglais cherchèrent à suivre la voie de leurs homologues français mais avec beaucoup moins de succès. Après la **Pétition des droits de 1628**, qui exige un consentement formulé par le Parlement, la première Révolution anglaise aboutit à la décapitation de Charles 1^{er} et, ses successeurs ayant cherché à exercer à nouveau le pouvoir, la Glorieuse Révolution de 1688 mit un terme au règne de Jacques II. Elle se termine avec la proclamation le 13 février 1689 du **Bill of Rights** dont l'article 4 consacre le principe du consentement à l'impôt du Parlement, théorie défendue notamment par Locke (*Les deux Traités du gouvernement*).

7. Ce principe est également défendu, mais contre le Parlement anglais cette fois, par les insurgés américains. La Déclaration des droits de l'Etat de Virginie du 12 juin 1776 (art. VII) et surtout la Déclaration d'indépendance du 4 juillet de la même année proclame l'obligation d'obtenir le consentement des citoyens pour prélever des taxes. Les impositions réclamées par Londres et la défense du principe de consentement à l'impôt (« *no taxation without representation* ») sont ainsi directement à l'origine de la révolution américaine et de la fondation des Etats-Unis.

8. Historiquement d'ailleurs, le principe du consentement de l'impôt semble être le premier principe pour lequel l'expression de « droit constitutionnel » est utilisée [J.-L. Mestre, *RFDC*, 2003]. Si, dans la monarchie de droit divin, c'est le roi qui « consent » à l'impôt en l'exercice de son pouvoir législatif » [Laufenburger, *Histoire de l'impôt*, Que sais-je ?, 1959, p. 18], désormais, c'est le peuple souverain qui consent lui-même, directement (ou par l'intermédiaire de ses représentants) et **explicitement** par la loi d'impôt [Gest et Tixier, *Droit fiscal*, 1986, p.32]. Le Parlement anglais s'est désormais emparé du pouvoir et à partir du pouvoir fiscal, il va étendre ses prérogatives à la dépense publique avec le vote de la loi de budget puis aux lois en général. Le Parlementarisme est fondé dès l'origine aux Etats-Unis et il va suivre en France au cours du XIX^e siècle, le même chemin qu'en Angleterre, toujours sur la base du consentement à l'impôt : maîtrise progressive du pouvoir budgétaire sous la Restauration puis, après l'intermède napoléonien, toute-puissance parlementaire sous la III^e République. Le consentement à l'impôt se matérialise dans les principes de la légalité de l'impôt et de l'annualité budgétaire. Mais, le parlementarisme détrônant définitivement l'absolutisme monarchique, le rôle historique du principe de consentement à l'impôt perd sa raison d'être.

La distinction contemporaine des dimensions juridique et sociologico-politique du principe : consentement de l'impôt et consentement à l'impôt

9. Avec la confirmation contemporaine du parlementarisme, finalement triomphateur des totalitarismes au XX^e siècle, le consentement de l'impôt est victime de son succès. Si la **dimension juridique** du principe perd de plus en plus de vigueur en dehors de son maintien nominal, les auteurs modernes s'intéressent plus particulièrement à sa **dimension sociologique**. La distinction a été opérée avec force par le professeur Cadoux en 1961 dans un article à la *RSF*. Il distingue – et tous les auteurs désormais à sa suite – le consentement de l'impôt, opéré par les représentants du peuple souverain, principe renvoyant désormais à la légalité de l'impôt, du consentement à l'impôt, accord du contribuable, acceptation psychologique par ce dernier des prélèvements publics (la distinction de l'impôt des autres prélèvements obligatoires prenant un sens d'autant plus aigu).

10. Le consentement de l'impôt est désormais traité par les différents auteurs contemporains sous le seul angle du principe juridique de l'adoption, en pratique quasi automatique, de la loi fiscale. Comme le précise le professeur Guillien : « *enseigner que le consentement de l'impôt est la base de notre droit constitutionnel, de notre droit public, ce n'est plus, sauf sous un angle purement historique, enseigner la réalité* » [*RSF*, 1961, p.426]. En effet, l'ensemble des auteurs s'accorde à constater à ce sujet la **déshérence des pouvoirs financiers du Parlement**. A l'affirmation du parlementarisme au travers du contrôle d'une souveraineté d'abord fiscale a succédé le problème technique de l'efficacité parlementaire. La doctrine du parlementarisme rationalisé a abouti à ce que le Parlement n'utilise plus que nominalement le pouvoir fiscal qu'il détient toujours par principe et à ce que les auteurs de droit constitutionnel noient le pouvoir fiscal du Parlement dans l'ensemble de ses compétences législatives. Le consentement de l'impôt est ainsi la première victime de son écrasant succès.

11. Désormais, la doctrine, à l'invitation de Laufenburger, s'intéresse plutôt à la dimension psychosociologique du consentement du contribuable, désigné sous le vocable de consentement à l'impôt. Certes, les résistances à l'impôt n'ont jamais cessé d'exister, le XX^e siècle ayant été particulièrement fourni en la matière (mouvement Poujade). La plupart des auteurs s'accorde à constater, que ce soit en France ou dans le reste des régimes parlementaires, la disparition du devoir fiscal depuis que le lien entre citoyenneté, propriété et statut de contribuable s'est distendu [P. Beltrame] et que la pression fiscale a atteint un niveau inconnu au XIX^e siècle [Cadoux, Mehl]. Suite à la mesure de l'insatisfaction des contribuables, insatisfaction d'abord expliquée par les désagréments des techniques de recouvrement des impôts [Dubergé, *Psychologie fiscale dans la France d'aujourd'hui*, 1961], beaucoup d'auteurs ont cherché **le renouveau de leur consentement à l'impôt dans l'amélioration des relations entre l'administration et les contribuables**, au travers de la mise en place de garanties et/ou de techniques d'anesthésie fiscale. Le renouveau de ce principe avec des techniques juridiques comme le référendum fiscal [J.-Cl. Martinez] – d'utilisation contestée en France (pour des motifs juridiques et/ou sociologiques), ou interdite dans la plupart des pays (explicitement en Italie, art. 75-2 de la Constitution, ou au Danemark, art. 42-6) malgré quelques cas contraires célèbres (Suisse mais surtout les États américains comme la Californie) – reste plutôt marginal.

BIBLIOGRAPHIE

- Ardant G., Histoire de l'impôt, Fayard, 1971, t. 1, pp. 491-569 – Beltrame P., « Le consentement de l'impôt. Devenir d'un grand principe », RFFP n°51, 1995 – Berns Th., « L'impôt au seuil des Temps Modernes. Souveraineté, propriété et gouvernement », Philosophie de l'impôt, Bruylant, 2006 – Bottin M., Histoire des finances publiques, Economica, Paris, 1997 – Bouvier M., Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt, LGDJ, 2008 – Cadoux C., « Du consentement de l'impôt », RSF, 1961, pp. 423-450 – Caudal S., « L'apport des textes révolutionnaires au droit financier et fiscal », Constitution et Finances publiques. Etudes en l'honneur de Loïc Philip, Paris, Economica, 2004 – Chantrel L., Genèse de l'économie politique et constitution de l'État moderne : la pensée fiscale en France de la fin du XVII^e au début du XVIII^e siècle, th., Aix II, 1987 – Crouy-Chanel E. de, Le contribuable-citoyen. Histoire d'une représentation fiscale (1750-1999), th., Paris I, 1999 ; « La citoyenneté fiscale », APD, t. 46, 2002 et « Le Conseil constitutionnel mobilise-t-il d'autres principes constitutionnels que l'égalité en matière fiscale ? », Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel 2011/4, n°33, p. 15-26 – Decroix A., Question fiscale et réforme financière en France (1749-1789). Logique de transparence et recherche de la confiance publique, th., Aix III, 2004, PUAM, 2006 – Mehl L., « Le principe du consentement à l'impôt et autres prélèvements obligatoires. Mythe et réalité », RFFP n°51, 1995 – Menjot D., « Le consentement fiscal : impôt royal et forces politiques dans la Castille de la fin du Moyen Age », L'impôt au Moyen-Âge, Paris, CHEFF, 2002, pp. 202-220 – Mestre J.-L., « Les emplois initiaux de l'expression « droit constitutionnel » », RFDC, 2003-3 (n° 55) – Millan Ph., Le consentement à l'impôt, th. Paris II, 1996 – Ph. Sueur, Histoire du droit public français, Puf, 2001, t. 2, pp.290-298 – Thomas Y., Essai sur le consentement à l'impôt aux derniers siècles de l'Ancien Régime, th. Droit Paris, 1974.

CORRELATS

- Aides – Constitution et Finances publiques – Dîme – Droit budgétaire (formation historique) – Gabelle – Principes budgétaires – Taille royale.

Fabrice BIN

[http://www.sffp.asso.fr/dictionnaire/index.php/Consentement_%C3%A0_l'imp%C3%B4t_\(histoire_du\)](http://www.sffp.asso.fr/dictionnaire/index.php/Consentement_%C3%A0_l'imp%C3%B4t_(histoire_du))