



HAUTE AUTORITÉ DE LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS ET POUR L'ÉGALITÉ

Délibération n° 2006-140 du 19 juin 2006

**Services publics – origine – prestations sociales – discrimination indirecte – discrimination directe – transmission Procureur de la République – responsabilité – sanctions disciplinaires**

*La haute autorité a été saisie de réclamations relatives aux refus de délivrance d'avis de non-imposition opposés par les services fiscaux de Marseille à des contribuables d'origine étrangère domiciliés dans des hôtels meublés. L'enquête a révélé que les services fiscaux, ayant constaté des domiciliations en surnombre dans des établissements du centre ville, ont décidé de radier 6.500 dossiers de contribuables domiciliés à des adresses douteuses et de suspendre le traitement de près de 4.000 déclarations.*

*L'objectif poursuivi était de fiabiliser les fichiers en ne recensant que les contribuables ayant effectivement leur résidence fiscale en France, mais aussi d'éviter la délivrance d'avis de non-imposition à « de faux résidents qui profitent indûment des avantages sociaux qui en découlent ».*

*De fait, est subordonné à la production d'un avis de non-imposition l'accès à des prestations et avantages sociaux.*

*La direction des services fiscaux de Marseille souhaitait inciter les contribuables en cause à se manifester spontanément en vue de déposer une nouvelle déclaration sur un formulaire vierge.*

*Les intéressés n'ont pas été informés systématiquement des décisions qui de fait les ont lésés, ni mis en mesure de présenter les éléments permettant d'être rétablis dans leurs droits.*

*Si l'objectif de fiabiliser les fichiers est légitime, les moyens développés par l'administration fiscale s'avèrent disproportionnés et inappropriés au regard de l'atteinte qu'ils portent au droit d'accès à des prestations sociales des intéressés. Aussi, la haute autorité relève que les pratiques des services fiscaux constituent une discrimination indirecte et qu'elles sont contraires à l'article 19 de la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004 en ce qu'elles constituent une rupture d'égalité de traitement en matière d'avantages sociaux à l'encontre des contribuables d'origine étrangère.*

*Elle considère néanmoins que si, en l'état actuel des informations du dossier une discrimination directe n'est pas démontrée, les éléments réunis justifient qu'une instruction judiciaire soit engagée pour en examiner l'existence.*

*En conséquence, le Collège de la haute autorité décide de transmettre la présente délibération au Parquet de Marseille.*

*Il invite également le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à examiner si des fautes ont été commises par les fonctionnaires mis en cause et à en tirer, le cas échéant, les conséquences, notamment en matière disciplinaire.*

Le Collège :

Vu la Directive n°2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique ;

Vu le Livre de procédure fiscale ;

Vu la loi n° 2004-1486 du 30 décembre 2004 portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, notamment son article 19 ;

Vu le décret n° 2005-215 du 4 mars 2005 relatif à la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité ;

Sur proposition du Président,

Décide :

La haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité a été saisie le 22 novembre 2005 d'une réclamation de l'association *Un centre ville pour tous* relative aux refus de délivrance d'avis de non-imposition opposés par les agents des centres des impôts de Marseille aux locataires et occupants d'hôtels meublés en raison de leur origine.

Par courrier du 28 décembre 2005, le directeur des services fiscaux de Marseille indiquait à la haute autorité, qu'ayant constaté des domiciliations en surnombre dans des hôtels meublés du centre ville, il avait fait procéder à l'annulation dans les fichiers informatiques des contribuables non imposables sur le revenu, domiciliés à des adresses considérées comme douteuses, et à la suspension du traitement de leurs déclarations de revenus.

Il écrivait que *« le but de cette opération était d'éviter l'expédition automatique des formulaires de déclaration pré-identifiés aux usagers qui s'y étaient fait connaître dans le passé et de les amener à reprendre contact avec les services en souscrivant une déclaration à plat »* (déclaration spontanée sur un formulaire vierge destinée aux primo-déclarants).

Il produisait une note de sa direction du 18 juillet 2005 relative *« à la gestion des faux résidents non imposables à l'impôt sur le revenu »* déterminant le mode opératoire à adopter et affirmant *« le but de la direction de lutter contre les faux résidents, qui polluent les fichiers et utilisent la déclaration fiscale et l'avis de non imposition qui y est attaché pour bénéficier et maximiser des avantages sociaux indus »*.

L'enquête conduite par la haute autorité révèle qu'en vue de détecter les adresses de domiciliations fictives, les services fiscaux de Marseille ont procédé à la radiation massive des fichiers informatiques de contribuables d'origine étrangère et au non traitement de leur déclaration de revenus, sans vérification de la réalité de leur domiciliation et de leur bonne foi, et sans procéder à un examen individuel et approfondi de leur situation.

De fait, les attestations de contribuables collectées par la haute autorité témoignent que bien qu'ayant déposé leur déclaration de revenus pour 2004 dans les délais impartis, ils n'avaient en avril 2006 reçu aucune décision les informant que leur déclaration ne serait pas traitée ou les invitant à produire des éléments déterminant que leur domicile fiscal se situait en France.

Selon le bilan dressé dans la note de service du 18 juillet 2005, 6.500 dossiers comportant des domiciliations douteuses avaient été annulés des fichiers et près de 4.000 déclarations de revenus n'avaient pas été traitées. Le directeur des services fiscaux soulignait que la majorité des contribuables - soit 2.233 personnes - ayant déposé une déclaration n'étaient pas venus, fin décembre 2005, réclamer leur avis de non-imposition et que *« selon l'évolution du dossier, les services fiscaux pourront être amenés à leur adresser un questionnaire destiné à stabiliser leur domiciliation et donc leur prise en charge au titre de l'impôt sur le revenu »*.

Certains d'entre eux s'étant manifestés spontanément auprès des centres des impôts pour s'enquérir du traitement de leur déclaration, ont été invités à redéposer une déclaration sur un formulaire vierge et à produire des justificatifs de leur domicile en France couvrant l'année 2004 (dont des quittances de loyer sur 13 mois et leur passeport). Bien qu'ayant déféré à cette demande, ils ont

néanmoins reçu une décision de refus de traitement de leur déclaration, la valeur probante des quittances de loyer et des attestations des gérants des hôtels meublés qu'ils avaient produites n'étant pas reconnue.

Seules quelques centaines de contribuables ayant bénéficié du concours personnalisé d'un conseil juridique ou d'une association avaient obtenu leur avis de non-imposition en avril 2006.

Or, en vertu de l'article 19 de la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004, « *en matière de protection sociale, de santé, d'avantages sociaux [...] d'accès aux biens et services, de fournitures de biens et services, chacun a droit à un traitement égal, quelles que soient son origine nationale, son appartenance ou non-appartenance vraie ou supposée à une ethnie ou une race* ».

Cet article, issu de la transposition de la Directive n°2000/43/CE du 29 juin 2000 relative à la mise en œuvre de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, consacre le droit de toute personne à l'égalité devant la loi et à la protection contre une discrimination, directe ou indirecte, fondée sur l'origine nationale notamment en matière de protection sociale et d'avantages sociaux.

Au sens de la Directive, « *une discrimination indirecte se produit lorsqu'une disposition, un critère ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner un désavantage particulier pour des personnes d'une race ou d'une origine ethnique donnée par rapport à d'autres personnes, à moins que cette disposition, ce critère ou cette pratique ne soit objectivement justifiée par un objectif légitime et que les moyens de réaliser cet objectif ne soient appropriés et nécessaires* ».

L'absence d'information systématique sur le non traitement de leur déclaration de revenus et la possibilité de justifier de leur qualité de résident fiscal, notamment en rapportant la preuve par tout moyen de leur présence en France au moins 183 jours dans l'année précédant leur déclaration, a pour effet de priver les contribuables visés d'avis de non-imposition, document requis pour bénéficier d'avantages sociaux.

En effet, est subordonné à la production d'un avis de non-imposition l'accès à la couverture maladie universelle, la perception de pension de retraite, le droit d'accès à un logement social, l'allocation personnalisée au logement, le droit à l'allocation aux vieux travailleurs salariés, l'allocation personnalisée d'autonomie, le droit à une aide sociale versée par l'Office National des Anciens Combattants, la gratuité des transports en commun et le bénéfice de l'aide juridictionnelle...

En l'espèce, s'il est légitime que l'administration fiscale procède à des contrôles pour vérifier la qualité de résident fiscal, il convient de relever que les moyens développés pour fiabiliser les fichiers n'étaient ni appropriés ni nécessaires, l'administration fiscale disposant des pouvoirs de conduire une enquête en amont sans entraver de manière disproportionnée le droit d'accès aux prestations sociales.

Ces mesures contreviennent aux instructions diffusées par la Direction Générale des Impôts, le 24 avril 2006, selon lesquelles « *le dossier d'un usager peut être annulé s'il s'avère qu'il ne remplit pas les conditions pour être imposable en France [...] toute non prise en compte de déclaration doit s'accompagner d'une procédure écrite et motivée, même en l'absence de réponse du contribuable à la demande d'information envoyée par le service* ».

En conséquence, le Collège de la haute autorité conclut que les décisions des services fiscaux des Bouches-du-Rhône-Marseille sont constitutives d'une discrimination indirecte au sens de l'article

19 de la loi n°2004-1486 du 30 décembre 2004, en ce qu'elles ont pour effet de compromettre l'accès de personnes majoritairement d'origine étrangère à des prestations ou avantages sociaux.

Il considère que si, en l'état actuel des informations et du dossier, une discrimination directe de nature intentionnelle n'est pas démontrée, les éléments réunis justifient qu'une instruction judiciaire soit engagée pour en examiner l'existence.

En conséquence, le Collège décide de transmettre la présente délibération, en application de l'article 12 de la loi portant création de la haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité, au parquet de Marseille.

Il invite également le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie à examiner si des fautes ont été commises par les fonctionnaires mis en cause et à en tirer, le cas échéant, les conséquences. Le Collège souhaite que le ministre lui fasse part des conclusions qu'il tire de cette affaire dans un délai de trois mois à compter de la présente délibération.

Le collège souligne que les pratiques relevées ne sont conformes ni aux principes généraux de la procédure fiscale, ni aux règles édictées par la charte du contribuable.

Le Collège invite le Président, en vertu de l'article 11 de la loi précitée, à adresser à la Direction des services fiscaux de Marseille une recommandation afin que de nouvelles instructions soient diffusées aux centres des impôts des Bouches-du-Rhône en vue de réexaminer les dossiers des contribuables ayant été annulés des fichiers informatiques, et de mettre en œuvre une enquête individuelle, approfondie et contradictoire. La haute autorité s'assurera que ces mesures ont été mises en œuvre dans les trois mois suivant la notification de cette délibération.

Le Collège informe le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie de cette situation afin de prévenir la réitération de telles pratiques et que soit instaurée une procédure respectueuse des garanties des contribuables, conformément au souhait exprimé par le Directeur Général des Impôts dans son courrier du 16 mai 2006 à la haute autorité, selon lequel *« compte tenu des conséquences que peut avoir pour les usagers ce traitement de leur dossier fiscal, il importe que leur soient offertes toutes les garanties de procédure leur permettant de faire utilement valoir leurs arguments »*.

*Le Président*



Louis SCHWEITZER