



Directeur responsable  
Docteur Redouane ELANBI

Revue Scientifique Trimestrielle  
Spécialisé dans les Etudes Juridiques et Administratives

#### Etudes et Recherches

**L'interprétation administrative et l'efficacité du droit fiscal marocain**

**ALIDI Fatima Zahra**

**Le redevable et l'avis à tiers détenteurs :quelles garanties ?**

**Bouchra KRIFI**

**« Régime fiscal de l'Auto-Entrepreneur : Action pour atteindre une société, fiscalement, juste! »**

**HACINI Wafaa**

N° spécial 2018



## Sommaire

### **L'interprétation administrative et l'efficacité du droit fiscal marocain**

**ALIDI Fatima Zahra** ..... 5

### **Le redevable et l'avis à tiers détenteurs :quelles garanties ?**

**Bouchra KRIFI**..... 25

### **« Régime fiscal de l'Auto-Entrepreneur : Action pour atteindre une société, fiscalement, juste! »**

**HACINI Wafaa**..... 33



## L'interprétation administrative et l'efficacité du droit fiscal marocain

**ALIDI Fatima Zahra**

### **INTRODUCTION**

L'impôt joue un rôle primordial dans le fonctionnement et le financement des institutions de l'État, il est l'un des outils essentiels à la réalisation du développement.

Depuis 2011, le Maroc poursuit une démarche de développement économique et social, visant la réalisation d'un ensemble de projets qui nécessitent évidemment un financement.

Le financement de ces différents projets ne peut avoir lieu sans un rendement fiscal important. Ce dernier dépend nécessairement de la qualité des normes et de la législation fiscales. Le gouvernement déploie des efforts pour clarifier le droit fiscal afin de permettre une application plus efficace.

Au cours de cette dernière décennie, l'amélioration de l'administration et du droit fiscal est devenue la préoccupation majeure de l'Etat.

Ceci paraît nettement dans les notes circulaires relatives aux dispositions de la loi de finances, qui traduisent les efforts considérables fournis pour élucider les dispositions législatives en la matière.

Il s'avère que l'application juste de la loi fiscale constitue la raison principale derrière le développement des recettes et l'amélioration du rendement fiscal. L'ambiguïté qui marque la loi est indéniable, et les réformes visant l'harmonisation et la clarification des dispositions de la loi fiscale sont insuffisantes.

A cause du caractère immédiat qui marque l'application du droit, il est impossible d'attendre l'arrivée des réformes juridiques pour remédier aux obscurités du texte fiscal. L'interprétation juridique demeure la solution pour éclairer les dispositions fiscales préalablement à leur application.

En effet, l'administration dispose du pouvoir et des moyens nécessaires pour interpréter le texte obscur. Grâce à la doctrine qu'elle élabore, elle procède à la clarification des dispositions ambiguës, en permettant une application plus efficace du droit fiscal. Certes, l'interprétation administrative permet de remédier aux lacunes juridiques, mais mal employée, elle peut porter atteinte aux principes du droit fiscal et causer l'inefficacité de ses normes.

Il convient de souligner le caractère très compliqué de l'interprétation, en tant qu'opération à la fois mentale et pratique. Sa nature complexe l'empêche parfois d'être objective, neutre et d'assurer une mise en œuvre saine et juste des dispositions

interprétées. À cela s'ajoute la technicité du droit fiscal qui rend la mission de l'administration plus difficile.

Dès lors, il convient de se demander jusqu'où l'interprétation administrative permettra une application efficace de la loi fiscale ?

Pour répondre à cette question, nous serons amenés à examiner la manière avec laquelle s'exerce l'interprétation administrative (I), avant de découvrir le rôle qu'elle joue dans l'amélioration de l'efficacité du droit fiscal (II).

### **I L'exercice de l'opération interprétative par l'administration fiscale.**

L'interprétation juridique est une pratique nécessaire pour l'application du droit. En matière fiscale, c'est l'administration qui se charge de la mise en œuvre du droit fiscal. En raison du caractère obscur de la législation, elle est souvent tenue d'interpréter les dispositions fiscales pour assurer leur meilleure application.

L'interprétation administrative ne se distingue pas beaucoup de l'interprétation juridique exercée par le législateur ou le juge, mais elle demeure caractérisée par des traits spécifiques (A).

Elle est exprimée par «la doctrine de l'administration fiscale», qui est un moyen nécessaire pour l'exécution de la mission confiée à l'administration et ses agents. Elle joue un rôle de communication au sein de l'administration et assure la fonction de la mise en œuvre du droit fiscal (B).

#### **A L'interprétation juridique : définition et caractéristiques**

Le terme d'interprétation juridique signifie à la fois «l'opération» et son « résultat ». En tant qu'opération, l'interprétation peut être définie comme étant un procédé permettant de donner une signification à un énoncé ou à un texte dépourvu de sens. C'est l'opération par laquelle un interprète découvre le sens caché ou inexprimé à cause d'une ambiguïté ou d'une lacune, en utilisant des méthodes interprétatives qui varient selon le degré d'obscurité du texte en question.

Mais fournir à cette opération d'interprétation une définition complète et satisfaisante n'a jamais été possible. L'examen des définitions attribuées à cette opération, qui sont aussi multiples qu'hétérogènes, montre la difficulté de cerner une telle notion. La définition de l'opération de l'interprétation demeure une tâche très compliquée.

L'interprétation juridique avait connu plusieurs tentatives de définition, qui ont largement contribué à lui donner une image floue, au lieu de l'éclairer en tant que pratique juridique nécessitant précision. Sa nature à la fois mentale et pragmatique complique encore plus sa définition.

M. Robert KOLB, classe ces définitions en quatre catégories : la première englobe les définitions fermées, elles sont très conservatrices et tendent à réduire l'interprétation en un processus mécanique visant la recherche du sens tout en limitant la

moindre «créativité» de la part de l'interprète. La deuxième catégorie regroupe les définitions ouvertes, car elles conçoivent l'interprétation comme une opération de création de sens par essence. Le troisième groupe de définitions dites synthétiques ou « mixtes », prend en considération les deux fonctions de l'interprétation : elle peut être créatrice de sens comme elle peut ne pas l'être. Tandis que la quatrième catégorie regroupe toutes les autres définitions qualifiées d'ambiguës et qui ne peuvent être classées parmi les catégories précédentes.

Les deux premières catégories de définition sont en effet les plus répandues, elles sont représentées par deux écoles connues en matière d'interprétation juridique. Il s'agit de l'école de l'exégèse ou de «l'école classique de l'interprétation», et celle dite moderne, connue sous le nom de «l'école de la libre recherche scientifique».

Le premier courant classique défend la définition fermée de l'opération interprétative, et consacre la méthode de l'interprétation étroite, tandis que le second courant met en exergue la méthode de l'interprétation large.

A travers cette classification, nous constatons que l'interprétation juridique est considérée tantôt comme une pratique se limitant à la simple clarification d'un énoncé ambiguë, tantôt comme une opération purement créatrice de sens qui vise à chercher au-delà du texte interprété et tente de révéler «le non dit» du texte en question. Elle est rarement considérée comme une opération qui peut jouer les deux rôles en même temps.

Pour remédier à la difficulté de définir l'interprétation juridique, il est nécessaire de reconnaître l'importance des deux types d'interprétation juridique en tant que deux degrés constitutifs d'une seule opérations. Il ne s'agit pas en effet de choisir entre une interprétation étroite et une autre plus large, mais les deux font partie de l'opération interprétative, car c'est le degré de l'obscurité du texte juridique qui impose et nécessite telle ou telle interprétation.

Plus le texte est clair plus il est facile de le comprendre, mais plus il est obscur plus il devient difficile de trouver son véritable sens. Lorsqu'il atteint un niveau très élevé d'obscurité, il est considéré comme un texte purement «lacuneux» et nécessite par conséquent une reconstitution de sens qui peut s'exprimer parfois par une création pure du sens «non révélé».

L'administration fiscale en tant qu'interprète use également des deux degrés d'interprétation lors de l'application de la loi fiscale. Nul ne peut l'empêcher de choisir entre l'interprétation large ou étroite. L'administration est libre de choisir ses méthodes interprétatives, cette liberté demeure justifiée par la nécessité d'appliquer le droit fiscal. L'interprétation de l'administration fiscale est à la fois subjective et aléatoire.

### ***1 Le caractère subjectif de l'interprétation de l'administration fiscale***

La subjectivité est une caractéristique qui marque généralement l'interprétation juridique. Elle découle en effet de la nature mentale et intellectuelle de l'opération interprétative même.

Le cerveau humain interprète le texte obscur en se référant souvent à un ensemble d'informations pré requises qui servent à découvrir ou à reconstruire le sens du texte lacuneux. Ces pré-requis sont essentiels à l'interprétation du texte, car c'est à partir d'eux que l'interprète construit le sens.

Il est évident que le fisc soit incapable de deviner parfaitement le sens du texte que le législateur n'a pas pu exprimer. En essayant d'interpréter le texte, il cherche les traces laissées par le législateur, pour éviter au maximum d'employer ses pré-recuis.

Plusieurs techniques existent pour assurer une interprétation plus objective, permettant de se rapprocher du véritable sens inexprimé par les textes juridiques. L'interprétation étroite est la méthode qui permet le plus la découverte du sens le plus fidèle au texte, étant donné qu'elle prohibe le recours à la création du sens et se limite à interpréter littéralement le texte en question.

La question de la subjectivité de l'interprétation juridique s'est pendant longtemps posée aux penseurs en matière d'interprétation et en herméneutique juridique. Le souci de neutraliser l'opération interprétative préoccupe encore aussi bien les théoriciens que les praticiens du droit.

De même, l'interprétation réalisée par l'administration fiscale demeure caractérisée par la subjectivité. L'ampleur de la mission accordée à l'administration ainsi que la complexité qui marque le droit fiscal, l'empêche d'être plus objective lors de son interprétation des dispositions fiscales lacuneuses.

En outre, l'administration n'est pas tenue de veiller sur l'objectivité de ses interprétations tant que sa mission principale consiste à exécuter le droit fiscal et non pas à protéger les intérêts des contribuables. La mission exécutive de l'administration fiscale l'empêche d'accorder une attention aux atteintes qu'elle porte à la situation des citoyens à travers ses interprétations «subjectives». Sa mission ne consiste qu'à servir l'intérêt de l'État par le biais de la satisfaction de l'intérêt général, ce qui peut se heurter à l'intérêt privé des individus notamment en matière fiscale, lors de la collecte des impôts et taxes dus à l'Etat.

Plusieurs circulaires élaborées par l'administration fiscale sont marquées par la subjectivité. La majorité de ces documents porte sur l'interprétation des articles 56 à 60 du code général des impôts, qui fixent les règles d'imposition des revenus salariaux.

En effet, l'administration considère l'indemnité sur le départ volontaire comme soumise à l'IR. Dans la note circulaire n°717 relative au code générale des impôts, l'administration classe la notion «d'indemnité» parmi les sommes soumises à l'impôt, elle considère que celles-ci englobent *«la diversité de ces indemnités dont la dénomination et l'objet peuvent varier suivant les entreprises et les organismes qui les versent»*.

Dans l'une des réponses de l'administration fiscale, elle précise que *«l'indemnité de départ volontaire est exonérée dans la limite de l'indemnité de licenciement fixée sur la base du barème prévu par l'article 53 du Code du travail. Par*

*conséquent, lorsque le salarié perçoit une indemnité supérieure, la partie de l'indemnité excédentaire est intégralement taxable».*

Par contre le juge administratif ne classe pas l'indemnité de départ volontaire parmi celles prévues par l'article 66 du CGI. Dans toutes les affaires qu'il a examinées, le juge déclare que ladite indemnité est exonérée de toute taxation en vertu de l'article 10 de la loi de finances de 2004. Depuis cette date, le juge considère que les interprétations faites par l'administration sont illégales vu qu'elles imposent le paiement d'une taxe que la loi ne prévoit pas.

La subjectivité de l'administration apparaît lorsqu'elle refuse de prendre en considération les interprétations judiciaires tout en persistant à considérer que l'indemnité du départ volontaire compte parmi celles prévues par l'article 66 et soumises à taxation, contrairement à ce qu'avait clairement exprimé l'article 10 de la loi de finances de 2004.

La Cour de cassation avait confirmé sa jurisprudence à partir de 2007. Même dans ses arrêts les plus récents, la toute haute juridiction considère toujours l'interprétation administrative comme inutile lorsque le texte fiscal est clair, en vertu du principe «pas d'impôt sans texte clair qui le prévoit».

Un autre exemple illustre le caractère subjectif de l'interprétation administrative : il s'agit notamment de l'exonération des activités agricoles, instaurée par le Dahir de 1984, dont quelques aspects obscures auraient poussé l'administration à taxer quelques activités non soumises au paiement de l'impôt sur le revenu agricole.

Cette disposition pose plus de problème dans la mesure, pu depuis l'année 2013 ont commencé à taxer progressivement les activités agricoles. En 2014, fut l'imposition des agriculteurs dont les revenus dépassaient 35 millions de dirhams. En 2016 le gouvernement avait soumet à cet impôt les revenus supérieurs à 20 millions de dirhams.

L'article 47 du code général des impôts selon la loi de finances, prévoit des exonérations permanentes et d'autres temporaires. La loi de finances annuelle intègre chaque année une catégorie d'agriculteurs, pour leur imposer le paiement du revenu agricole.

La loi de finances de 2018, prévoit des réductions pour *«les exploitants agricoles imposables lors de leur participation dans le capital des entreprises innovantes en nouvelles technologies».*

En définitive, il s'agit de toute une série de changements qui a marqué le revenu agricole, et toute interprétation fausse des dispositions définissant les activités bénéficiant des exonérations peut porter atteinte à la justesse de la loi fiscale.

La majorité des affaires traitées devant le juge portent sur la détermination de la nature des activités soumises à l'impôt sur le revenu agricole. Dans une note circulaire n° 717, la direction générale des impôts définit les revenus agricoles en distinguant *«les bénéfices provenant de l'exploitation agricole»* et ceux provenant de *«toute autre*

*activité de nature agricole non soumise à la taxe professionnelle*», tout en énumérant les bénéfices exonérés d'une manière permanente et ceux exonérés temporairement.

En interprétant la loi fiscale, l'administration considère que les activités des agriculteurs qui nécessitent des machines développées ne constituent pas des activités commerciales. Une telle interprétation rend les agriculteurs soumis à d'autres impôts puisqu'ils échappent au paiement de l'impôt sur le revenu agricole grâce aux exonérations, et c'est ici où réside la subjectivité de l'interprète qui vise à élargir la recette fiscale.

La subjectivité de l'interprétation administrative fiscale découle de la nature même de l'opération interprétative. En effet, « *la subjectivité de l'interprète est admise comme étant inévitable* ».

## *2 Le caractère aléatoire de l'interprétation de l'administration fiscale*

Le caractère aléatoire marque d'une manière très spécifique les interprétations effectuées par l'administration fiscale. Une telle caractéristique apparaît clairement à travers l'activité de l'administration fiscale.

Ce trait consiste en une utilisation aléatoire et arbitraire des méthodes interprétatives pour éclairer un texte obscur. L'administration emploie tantôt l'interprétation large, tantôt celle étroite, selon son propre gré, sans consacrer l'un des principes interprétatifs qui oriente ses interprétations. Le choix d'une seule méthode interprétative aura le mérite d'organiser l'interprétation administrative et effacera son caractère anarchique et aléatoire.

A côté des choix aléatoires des méthodes interprétatives, s'ajoutent les formes selon lesquelles les circulaires administratives sont rédigées, qui aggravent le caractère aléatoire de l'interprétation administrative. Celui-ci se trouve par ailleurs confirmé par l'emploi d'une diversité d'intitulés pour présenter les circulaires élaborées par l'administration fiscale. L'administration utilise plusieurs intitulés présentés comme : des « *notes explicatives* », ou « *notes circulaires commentant la loi (...) ou l'article (...)* ».

Parfois l'administration emploie simplement le terme « circulaire » sans aucun adjectif qui décrit son contenu, en n'indiquant que le numéro du document et la disposition législative sur laquelle il porte. Par exemple, la circulaire n° 721 relative aux dispositions fiscales de la loi de finances n°115-12 pour l'année budgétaire 2013, est intitulée simplement « circulaire » sans préciser si elle est explicative, interprétative ou bien si elle porte sur un commentaire.

Le choix des intitulés des circulaires par l'administration n'est soumis à aucune règle ni principe qui peuvent l'organiser. L'examen du contenu des circulaires démontre que l'administration confond l'opération explicative avec l'interprétation et surtout avec l'opération de « commenter » les différentes dispositions fiscales.

Dans une circulaire émanant de la direction générale des impôts, l'administration commente et interprète des dispositions fiscales, alors que l'intitulé qu'elle utilise dans la circulaire est simplement « *Circulaire n° 719 relative aux dispositions fiscales de la loi de finances n° 43-10 pour l'année budgétaire 2011* ». L'administration procède à la définition de la notion de « fusion des sociétés » que la loi n'avait pas précisé, dans le but de faciliter l'application des dispositions fiscales en question. Une telle activité constitue en effet une « interprétation », elle rentre plus précisément dans le cadre de l'interprétation large vu qu'elle consiste à élaborer la définition de « fusion ».

De même, lorsque l'administration utilise l'expression « *Circulaire commentant (...)* », elle procède également à l'interprétation des dispositions fiscales sans le mentionner d'une manière expresse et directe.

En effet, commenter une disposition veut simplement dire l'interpréter. Le commentaire traduit souvent l'opinion personnelle de celui qui le réalise. Le fisc tend souvent à interpréter la loi fiscale sans le mentionner, en procédant simplement à la commenter.

Dans une autre note circulaire n°706 émanant de la direction des impôts, l'administration commente l'article 24 de la loi de finances 1998-1999 relatif à la procédure de mise à niveau comptable des entreprises. Elle procède à une comparaison entre le dit article et celui de la loi de finances de l'année qui précédait, tout en donnant son propre avis à propos de la mesure qu'elle commente. En examinant le style employé par l'administration, ainsi que la forme avec laquelle la circulaire est rédigée, nous constatons qu'il s'agit d'une interprétation de l'article 24. En effet, l'administration entame son commentaire par la mise en place d'une introduction qui vise à décrire le cadre général de la loi de finances, suivie d'une « *Section* » dans laquelle elle présente et surtout interprète la mesure en question en exposant son avis.

Les expressions utilisées marquent la présence de la subjectivité de la part de l'auteur, les phrases « *Il convient de noter* », « *Il s'agit d'une mesure dérogatoire et à caractère transitoire etc...* », représentent le commentaire fait par l'administration et montrent qu'elle procède à l'interprétation dudit article, tout en annonçant qu'elle se limite à le commenter et sans le déclarer expressément.

Quelque soit les caractères de l'interprétation de l'administration, ils demeurent véhiculés et exprimés à travers sa doctrine qui est l'unique moyen d'expression dont elle dispose.

### **B La doctrine administrative fiscale : un moyen d'exercice du pouvoir interprétatif de l'administration**

L'interprétation des normes réalisée par l'administration ne peut être dissociée de sa mission d'appliquer le droit fiscal.

Certes, l'interprétation de la loi fiscale nécessite d'être prévue légalement par un texte juridique, mais la complexité des tâches de l'administration fiscale fait d'elle une

opération automatiquement liée à celle de l'application du droit fiscal. Le recours au procédé interprétatif s'impose au fisc, à cause des lacunes qui marquent le texte fiscal marocain.

Le droit marocain ne prévoit pas d'une manière expresse si l'administration est tenue d'interpréter la loi fiscale chaque fois que cela s'avère nécessaire. Aucun texte juridique ne précise quand, ni comment doit s'effectuer l'opération d'interprétation, que ce soit en droit fiscal ou dans d'autres branches du droit positif marocain.

En revanche, l'administration fiscale reconnaît l'existence d'une telle mission et le prévoit clairement sur son site électronique officiel, ce qui traduit l'existence d'un pouvoir qui lui est tacitement confié par l'État.

Même en l'absence d'un cadre juridique organisant l'interprétation du droit fiscal, l'administration demeure toujours autorisée à interpréter la loi ambiguë à cause de l'obscurité persistante de la législation fiscale.

Le pouvoir interprétatif de l'administration fiscale se manifeste par deux éléments : l'existence d'abord d'une « doctrine administrative fiscale » qui sert à exprimer et à transmettre les interprétations de l'administration, et l'existence par la suite d'un contentieux à travers les recours formés par les contribuables contre les circulaires et les notes explicatives émises par les agents de l'administration fiscale.

### *1 L'existence d'une doctrine administrative fiscale*

La doctrine administrative est un ensemble *«des documents : circulaires, instructions, documentation administrative, réponses ministérielles par lesquelles l'administration fiscale fait connaître son interprétation des textes en particuliers fiscaux»*. Il s'agit d' *«un système normatif destiné à être appliqué par les agents administratifs en vue d'une application univoque de la loi fiscale »*. M TRICOT définit la circulaire comme étant *«un pavillon qui peut recouvrir toutes sortes de marchandises : ordres du jour, conseils, recommandations, directives d'organisation et de fonctionnement, règles de droit »*.

Elle se distingue nettement de la doctrine au sens commun *«doctrina opinio communis»*, bien qu'elle exprime également un point de vue. Elle est produite par les agents de l'administration et a pour objet de faciliter les tâches et les missions confiées à l'administration fiscale.

La doctrine de l'administration fiscale transmet sa vision et son opinion, notamment lorsqu'il s'agit des interprétations que l'administration réalise à propos de la législation fiscale. Elle joue un rôle de communication aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration.

La communication à l'intérieur de l'administration se manifeste par le transfert des clarifications et des instructions que les supérieurs hiérarchiques élaborent. Ces ordres sont nécessaires pour l'application correcte des dispositions fiscales, ils

s'adressent aux agents de l'administration pour les orienter lors de l'exécution de leurs missions.

Dans une note circulaire n°719, l'administration prévoit clairement la nécessité d'éviter tout conflit d'interprétation issu des tentatives multiples pour éclairer la loi fiscale. La dite circulaire affirme d'abord qu'il peut souvent y avoir des « *divergences d'interprétation* » qui peuvent entraver l'exécution des tâches administratives et influencer l'application juste du droit fiscal. Ensuite, elle signale aux agents de l'administration que la disposition en question a déjà été éclairée par une loi et qu'elle ne fera plus l'objet d'une interprétation.

La doctrine composée des différents types de circulaires : interprétatives, explicatives ou même celles qui portent sur un commentaire d'une loi ou d'une disposition fiscale, sert d'abord à diffuser l'information au sein de l'administration et surtout d'uniformiser les interprétations des lois, en vue de garantir plus d'efficacité à l'action administrative.

Pour faciliter l'exécution des tâches accordées à l'administration, la doctrine apporte tous les éléments essentiels à l'exécution des procédures fiscales. Elle transfère également quelques interprétations qui touchent aux intérêts des contribuables. Ces derniers ne sont pas toujours avertis ou informés du contenu de la doctrine, pour deux raisons : elle est d'abord rarement publiée, puis elle ne constitue pas une « loi » du point de vue des contribuables qui tendent souvent à « négliger » son contenu. Ils ne prennent connaissance de l'existence de la doctrine, que lorsque les interprétations qu'elle véhicule leur fait grief. A ce moment ils la contestent devant le juge de l'impôt qui tranche les litiges causés par la doctrine administrative fiscale.

## **2 L'existence d'un contentieux à propos de la doctrine administrative et l'interprétation qu'elle exprime**

L'existence d'un contentieux prouve à son tour la présence d'un pouvoir interprétatif exercé par l'administration. Ce pouvoir est défini comme étant la « *Compétence ou [le] droit reconnu ou attribué à une personne ou à un organe, en raison de sa fonction et impliquant pour lui une certaine supériorité, puissance ou immunité (...) des moyens d'action* ». Le pouvoir interprétatif consiste également en une compétence accordée à l'administration lui permettant d'apporter du sens au texte lacuneux afin d'appliquer la loi fiscale. Un tel pouvoir est libre et s'impose d'une manière obligatoire. Il constitue un « *avantage, [et un] privilège attaché à [la] fonction* » de l'administration fiscale, dont seul le juge de l'impôt est en mesure de contrôler et de limiter. Exprimé par la voie de la doctrine, celle-ci produit des effets dont nul ne peut négliger la valeur, les affaires traitées devant les juridictions administratives le prouvent.

Vu qu'elle émane de l'administration et que cette dernière s'efforce à la mettre en œuvre, le contribuable demeure soumis à son contenu. Lorsqu'elle comporte des

interprétations illégales ou qui portent simplement atteinte aux intérêts des contribuables, ces derniers recourent au juge qui tranche les litiges qui en découlent.

Il existe toute une jurisprudence à propos des interprétations que l'administration réalise.

On peut citer à cet égard, l'affaire de M Bennis contre la direction générale des impôts, datant de 2011, et à travers laquelle le juge avait banni le recours à l'interprétation large de l'article 7 de la loi 80-35, en consacrant l'interprétation étroite de ladite disposition.

Dans une autre affaire, l'association nationale des conseillers juridiques et des hommes d'affaires avait intenté un recours contre la circulaire élaborée par l'administration le 13 Janvier 2004 qui interprétait une disposition juridique. Le juge considère ladite circulaire comme étant illégale et porte atteinte aux droits des contribuables.

Il existe un important contentieux relatif aux interprétations exprimées par l'administration. Le juge administratif examine la légalité et la justesse de la doctrine administrative à travers les nombreuses affaires qu'il est chargé de traiter.

Néanmoins, la doctrine est un outil puissant. Sa puissance réside dans le fait d'imposer les règles et les interprétations qu'elle véhicule, et de mener souvent vers un litige tranché par une instance juridictionnelle spécialisée. L'existence du litige constitue une raison suffisante pour considérer la doctrine comme effective, quelque soit la valeur que le juge lui accorde.

La doctrine administrative est dotée d'une valeur incertaine, car le juge refuse de lui accorder la même valeur que la loi. Bien plus, elle est sans aucune valeur juridique. Mais le fait qu'elle soit contestée devant la justice prouve l'effectivité de son contenu. Elle est réellement appliquée par l'administration et produit ses effets même à court terme.

## **II Les effets de la doctrine administrative sur l'efficacité du droit fiscal**

En tant que moyen d'exercice de l'interprétation juridique, la doctrine administrative joue un rôle très important dans l'application efficace du droit fiscal. En effet, l'efficacité du droit fiscal est une notion qui mérite précision (A). L'efficacité dépend de la manière et des méthodes suivant lesquelles l'administration interprète la loi fiscale. L'interprétation de l'administration joue un rôle considérable dans l'efficacité du droit fiscal (B).

## **A La notion d'efficacité juridique**

L'efficacité du droit est liée à deux notions avec lesquelles elle peut être souvent confondue, bien qu'elles se distinguent chacune de l'autre. Il s'agit de l'effectivité et de la qualité des normes juridiques.

La confusion entre l'efficacité et l'effectivité semble plus admissible, par apport à celle qui peut avoir lieu entre l'efficacité et la qualité des normes fiscales.

Il y a lieu d'abord à éclairer le lien entre la notion de la «qualité du droit» et les notions de l'efficacité et de l'effectivité avant de procéder à la distinction de ces dernières.

La qualité des normes fiscales est liée à la qualité de la législation en tant que corpus de normes juridiques claires, précises et dont le sens est très facile à saisir.

L'efficacité est intimement liée à la notion de qualité, car elle constitue la caractéristique d'une législation claire et harmonieuse, et c'est sur ce point qu'elle peut être confondue avec la notion de qualité.

La distinction entre l'efficacité et la qualité du droit réside dans le caractère pratique du droit fiscal. L'efficacité ne peut être constatée lorsque les normes fiscales ne sont pas appliquées ou concrétisées, tandis que la qualité de la loi fiscale peut être déterminée à travers une simple lecture de ses dispositions avant même de leur mise en œuvre.

Cependant, la distinction entre l'efficacité et l'effectivité demeure plus difficile à établir. Mais il est primordial de procéder une telle distinction afin de mieux cerner la notion d'efficacité, notamment en droit fiscal.

### *1 La notion d'efficacité juridique*

Le terme «efficacité» dérive du latin *effaça* qui signifie agir et réaliser. De même, le verbe *efficio* veut dire achever, exécuter et produire. Il est opportun de rappeler que le terme d'efficacité n'est entré dans la langue française que récemment, ce qui explique la confusion qui est souvent faite entre les termes efficacité et effectivité.

On dit que le droit est efficace lorsqu'il permet de réaliser les objectifs définis par le législateur. Il est effectif quand il est simplement appliqué et réalisé sans que les effets qu'il produit soient nécessairement ceux désirés par le législateur.

L'effectivité se limite à la production des effets, tandis que l'efficacité produit «*l'effet que l'on attend*». L'efficacité selon cette distinction dépasse le fait de réaliser des effets concrets, elle «*questionne la valeur et le bien fondé du mécanisme ou de la loi*».

Ainsi, l'efficacité est réalisée une fois le texte fiscal est appliqué de la manière désirée par le législateur. Quant les textes fiscaux sont lacuneux ou obscurs, l'efficacité devient sensiblement liée à l'interprétation juste et saine de la loi fiscale.

## 2 L'efficacité du droit fiscal

L'efficacité du droit fiscal signifie simplement la réalisation d'un meilleur rendement fiscal. Un tel objectif ne peut être réalisé sans l'existence de deux conditions :

- Une législation fiscale claire et précise qui permet d'appliquer correctement les procédures fiscales,

- Une application saine et juste des dispositions fiscales.

Comme dans la plupart des pays, la législation fiscale marocaine souffre également d'anomalies, elle est souvent obscure et ses dispositions manquent d'harmonie.

Le gouvernement marocain est conscient des anomalies qui marquent le droit fiscal, il a pendant longtemps insisté sur la clarification des textes fiscaux, à travers sa stratégie d'amélioration et d'harmonisation de la législation fiscale .

Depuis des décennies, la fiscalité marocaine avait toujours constitué et constitue encore *«un domaine en perpétuelle réforme»*. Le gouvernement cherche à assurer un meilleur financement possible de ses institutions. La modernisation du système fiscal constitue toujours l'un des soucis majeurs du pays. A partir de la constitution de 2011, le Maroc avait accéléré ce processus de modernisation à travers la réforme de l'administration publique. Dès lors, des efforts considérables sont fournis pour rénover les services de l'administration fiscale. Celle-ci a bénéficié d'une grande part de changement et constitue aujourd'hui un exemple marquant de l'administration moderne.

Parmi les éléments qui expriment cette modernité, figure celui de la simplification des services à travers le développement de l'administration électronique. L'émergence de l'administration électronique et le recours aux nouvelles technologies par l'administration fiscale, s'est toujours accompagnée des réformes législatives afin de fournir des textes juridiques efficaces et de bonne qualité, à même faciliter la mise en œuvre de la loi fiscale.

Les notes circulaires élaborées chaque année par le gouvernement en vue de présenter et expliquer les dispositions fiscales des lois de finances, prévoient la clarification et l'harmonisation de la législation fiscale, en tant qu'axe fondamental parallèlement à l'encouragement de l'investissement et le renforcement de l'équité fiscale.

Depuis que le gouvernement avait entamé le processus de modernisation du système fiscal, on assiste de plus en plus l'augmentation des recettes. Ses efforts se focalisant sur l'amélioration du rendement fiscal qui se traduit par une augmentation des recettes et par une diminution du déficit budgétaire.

Le rapport du Conseil économique social et environnemental prévoit que *«les recettes fiscales totales ont atteint 173,5 milliards de dirhams en 2010 au lieu de 167,3 milliards en 2009, soit plus de 6 milliards de dirhams de recettes supplémentaires.*

*L'année 2011 a enregistré également des recettes additionnelles par rapport à 2010 de plus de 10 milliards de dirhams pour atteindre 184,3 milliards de dirhams, sans pour autant atteindre le pique historique de 185,6 milliards de dirhams enregistré en 2008.»* Ainsi la part des recettes fiscales est passée de 87,4% en 2009 à 88,5 % en 2010, en 2017 les recettes ont connu une augmentation de 4,7% par rapport à l'année de 2016.

Quant au déficit budgétaire, il est passé de 7,2 du PIB en 2012, à 4,3 en 2015, pour atteindre 3,5% à la fin de 2016 .

Certes, ces chiffres traduisent l'effectivité des réformes de modernisation mises en place par le législateur, mais elles demeurent très limitées dans la mesure où la majorité des dispositions fiscales sont restées obscures. Ainsi, quelque soit les mesures prises pour encourager l'investissement et développer l'économie ou même pour moderniser les services de l'administration fiscale, le gouvernement ne parvient pas encore à mettre fin aux obscurités de la législation fiscale. La majorité des dispositions fiscales demeurent encore lacuneuses.

Parmi ces dispositions :

- Celle relatives à la livraison pour soi même et son fait générateur,
- Les exonérations des activités agricoles qui sont modifiées chaque année par la loi de finances mais qui demeurent toujours ambiguës,

- Quelques notions obscures qui nécessitent définition et clarification, mais qui demeurent toujours les mêmes malgré le nombre important des efforts, telles que la notion de fusion et de scission des entreprises, etc..

- Quant à la plaque accrochée devant les bureaux d'avocats et les cabinets des médecins, qui faisait pendant longtemps l'objet d'interprétations divergentes, elle est aujourd'hui supprimée par la loi n°47-06 organisant la fiscalité locale. Alors qu'elle a été représentée par l'article 192 de l'ancienne loi n°03-80 , sous le nom de « la redevance sur l'occupation partielle du domaine public». L'affaire du 6 Aout 2012 est l'une des dernières qui a été soumise à la justice. Dans cette affaire le juge tranche le litige en précisant qu'il s'agit d'une loi ancienne mais à laquelle il est tenu de se référer puisque le litige a eu lieu avant l'entrée en vigueur de la loi 47-06 en 2008.

Le gouvernement reconnaît en effet *«l'existence de taxes qui sont nombreuses mais dont l'efficacité n'est pas avérée»*. Cela confirme que le véritable problème réside dans la manière avec lequel le texte est exprimée, ainsi les réformes doivent porter sur le texte fiscal en tant que tel et sur la manière avec laquelle il est rédigé.

En effet, la clarté de la loi fiscale est étroitement liée à son efficacité. Lorsque le texte est ambigu ou silencieux à propos d'une situation de fait, il laisse le choix d'agir à celui qui va le lire et l'interpréter. L'interprète décide le sens du texte à travers l'interprétation qu'il fait et l'oriente soit vers les objectifs fixés par le législateur et que ce dernier n'a pas pu exprimer, soit vers d'autres fins qui ne correspondent pas nécessairement à la stratégie générale fixée par le législateur.

Pour cette raison, l'application saine et correcte des dispositions fiscales constitue une seconde condition pour garantir leur efficacité. Tant qu'il est impossible pour le législateur d'édicter des normes juridiques parfaites, le droit fiscal demeurera toujours marqué par des lacunes. Il convient ainsi de recourir à l'interprétation chaque fois que cela s'avère nécessaire.

En dépit des efforts consentis par le législateur afin de produire des normes fiscales claires permettant de traduire ses intentions et ses objectifs, le droit fiscal est toujours entaché par l'obscurité, car le législateur ne sera jamais capable de déterminer avec précision et de prévoir toutes les situations et les faits qui peuvent avoir lieu dans la réalité en vue de parfaitement les organiser et les réglementer. Le droit est une production humaine, qui par la force des choses est impossible de parfaire, *«l'existence de lacunes (..) est inévitable en raison du caractère complexe et évolutif de la société»*.

Une telle réalité nécessitera toujours l'intervention du fisc pour élucider le texte ambigu. L'efficacité de la loi fiscale dépend en effet de la manière avec laquelle elle est interprétée. En définitive, l'interprétation administrative aura toujours un rôle à jouer dans l'amélioration de l'efficacité du droit fiscal.

### **B Le rôle de la doctrine administrative dans l'efficacité du droit fiscal**

L'interprétation du droit fiscal peut élucider un texte obscur et lacuneux en facilitant sa mise en oeuvre par la suite, comme elle peut constituer un obstacle à son exécution.

Une application efficace du droit fiscal se traduit par l'absence de conflit ou de contentieux à propos des interprétations réalisées par le fisc. Plus les contribuables contestent le contenu interprétatif de la doctrine administrative fiscale devant le juge, plus on peut admettre que l'interprétation administrative joue un rôle tout à fait inversé par rapport à celui qu'elle devait normalement avoir.

En se permettant d'utiliser tous les degrés de l'interprétation juridique, l'administration interprète librement d'une manière étroite ou large le texte obscur qu'elle cherche à éclairer d'abord et à appliquer ensuite.

Le choix fait par l'administration entre l'interprétation large et celle étroite est effectué d'une manière subjective et aléatoire. L'administration ne suit aucune règle pour organiser ses activités interprétatives. Par contre, la quasi-totalité de ses interprétations tendent généralement à servir l'intérêt de l'administration fiscale. Une telle attitude traduit toujours la subjectivité de l'interprétation administrative qui ne peut rester sans effets sur l'efficacité du droit fiscal.

Le rôle que joue l'interprétation administrative ne peut être expliqué sans l'examen d'un ensemble de situations concrètes qui permettent de déterminer dans quelle mesure l'interprétation administrative permet l'efficacité du droit fiscal. Nous distinguons entre les interprétations efficaces et d'autres qui ont rendu l'application du droit fiscal moins efficace.

### 1 *La contribution de l'administration à l'application efficace du droit fiscal*

L'administration dispose du pouvoir nécessaire pour veiller à l'application efficace du droit fiscal. Elle est libre de choisir entre les différentes méthodes interprétatives, pour assurer un meilleur fonctionnement des procédures fiscales.

Elle est en mesure de proposer des définitions à ce que le droit fiscal n'a pas pu définir, pour éclairer la loi fiscale, comme elle est à même de donner du sens aux dispositions obscures, à travers l'interprétation large ou celle dite étroite des textes lacuneux

Dans une note explicative la direction des douanes explique ce que signifie l'Aluminium et les ouvrages qui peuvent être constitués par ce métal, l'objectif étant de dissiper toute ambiguïté pour asseoir la taxe correctement.

L'administration cite les éléments qui peuvent être constitués par l'aluminium, en définissant et en distinguant les produits : barres, profilés, fils, tôles, bandes, feuilles, tubes et tuyaux. L'intérêt de distinguer ces éléments est d'empêcher toute confusion qui peut avoir lieu lors de l'exécution des missions attribuées aux agents de l'administration des douanes. Par exemple les profilés et les fils sont tous les deux définies par la direction des douanes comme des « *produits laminés, filés, et étirés* », mais qui doivent être différenciés. La circulaire vise à éclairer tout élément non défini par le texte.

Ces clarifications très techniques certes, complètent en quelque sorte le texte fiscal, bien qu'elles ajoutent des définitions que le texte d'origine n'apporte pas. Apporter des définitions constitue en réalité un aspect de l'interprétation large, qui a certainement des influences sur l'application des normes fiscales.

Dans d'autres situations, l'administration ne se limite pas à fournir de simples définitions, mais développe l'interprétation des dispositions fiscales au point de créer un sens nouveau et en instaurant de nouvelles normes.

Ainsi, les exonérations prévues par la loi fiscale constituent un véritable champs d'élaboration de nouvelles normes juridiques. Lorsque le texte fiscal est obscur à propos de la détermination des situations exonérées, il reste à l'administration de « deviner » et de décider quelles sont les cas qui doivent légalement bénéficier d'une exonération, en interprétant la disposition en question.

On peut dire que l'administration crée du droit lorsqu'elle impose le paiement d'une taxe non due, alors que le sens caché par l'obscurité du texte ne permet pas une telle action.

A l'inverse elle peut supprimer un impôt lorsque son interprétation l'amène à exonérer le contribuable.

L'exemple de la note circulaire n° 727 commentant l'article 260 du CGI, montre l'intervention de l'administration dans le domaine des exonérations. L'administration explique que « *l'exonération concernant les véhicules à moteur électrique ou à moteur hybride* » a pour objet « *d'encourager l'utilisation des véhicules non polluants et*

*préserver l'environnement*». L'administration explique cette disposition en considérant l'intention du législateur. Une telle interprétation qualifiée d'«étroite» ne se limite pas à montrer les exonérations établies par la loi, mais procède à montrer les véritables raisons de ces exonérations, pour assurer une meilleure application du droit, tout en ajoutant rien aux dispositions fiscales.

En revanche, il existe d'autres interprétations qui ont eu pour effet de créer de nouveaux impôts. Parmi les situations qui illustrent la mise en place de nouvelles normes juridiques par l'administration fiscale, on peut citer celle de l'interprétation de l'article 7 organisant la livraison à soi même traitée par la loi n° 85-30 relative à la TVA.

Pour la livraison à soi même, le problème réside dans la manière avec laquelle la disposition exprime et annonce son contenu. Avant que le législateur ne regroupe la TVA avec les autres impôts principaux pour élaborer le code général des impôts en 2007, l'article 7 faisait toujours objet d'interprétation, même après avoir l'intégré dans un seul texte. Le problème persiste encore, car la disposition qui le régit est demeurée la même, le législateur utilise les mêmes phrases et les mêmes termes ce qui fait que le texte est toujours obscur, et par conséquent il fera toujours l'objet d'interprétations.

Dans une décision rendue par la Cour de cassation le 8 Décembre 2011, le juge avait considéré illégale l'interprétation large de l'article 7 qui prévoit que toute construction dont la superficie est supérieure à 240m<sup>2</sup> est soumise à l'impôt.

Mais ledit article ne précise pas si ladite superficie est construite par deux partenaires ou plus. Il peut être interprété par conséquent soit d'une manière étroite en considérant la superficie en tant que telle sans prendre en considération le nombre des contribuables qui ont collaboré pour la réalisation de la construction, soit d'une manière large en divisant la superficie par le nombre des constructeurs et considérer le résultat de cette division comme la superficie soumise à la taxe.

Dans la totalité des cas traités par le juge, l'administration interprète étroitement le texte fiscal, elle impose le paiement de la taxe dès lors que la superficie dépasse 240m<sup>2</sup>, quelque soit le nombre des contribuables ayant participé à la construction.

Il est difficile, voire impossible de déterminer laquelle de ces interprétations est porteuse du véritable sens que le législateur n'a pas pu exprimer.

Dans le cas où l'administration refuse de considérer le caractère personnel de la taxe selon lequel chaque partenaire est imposé selon sa part dans le bâtiment construit, elle impose directement le paiement de la taxe.

L'interprétation large de cet article n'est pas favorable à l'administration, car la superficie divisée sur le nombre des «co-contribuables» sera dans la majorité des cas inférieure à 240m<sup>2</sup>, ce qui donnera lieu à « trop d'exonération».

Le choix de l'interprétation étroite par l'administration permettra d'augmenter les recettes, le pourcentage des cas exonérés sera plus bas et l'exonération sera surtout modérée.

Parmi les situations les plus connues dans lesquelles l'administration fiscale avait aussi mis en place de nouvelles normes juridiques, en interprétant largement le texte fiscal, on relève celle liée au fait générateur de la TVA sur la livraison à soi même, prévue par l'article 7 de la loi 85-30.

Le législateur précise à l'article 89 du code général des impôts repris par l'article 95 du même code que « (...) *le fait générateur se situe au moment de la livraison des marchandises de l'achèvement des travaux ou de l'exécution des services*».

Mais cette disposition n'est pas très claire dans la mesure où elle ne précise pas la nature du document qui prouve l'achèvement de la construction soumise à la taxation. Il est admis que le permis d'habiter ne peut être délivré que lorsque de la construction du bâtiment devient complète. Le cas échéant l'administration fournit à la place une attestation qui remplace en quelque sorte ce document. La question qui se pose est celle de savoir si la délivrance de cette attestation est considérée aussi comme un fait générateur de la TVA sur la livraison à soi même sur construction ? Et par conséquent, est ce qu'elle dispose de la même valeur accordée au permis d'habiter ?

La Cour de cassation avait rendu le 21 Mars 2011 et le 30 Mai 2011 deux décisions, dans lesquelles elle reconnaît la légalité d'une telle interprétation. En effet, l'administration avait largement interprété le droit fiscal en reconnaissant à l'attestation la même valeur accordée au permis d'habiter, par conséquent ladite attestation constitue aussi un fait générateur de la TVA sur la livraison à soi même des bâtiments construits. Une telle reconnaissance traduit l'admission d'un sens nouveau accordé à la disposition lacuneuse. La nouvelle norme juridique est matérialisée par l'acceptation de l'attestation administrative comme étant un fait générateur de ladite taxe, tout comme le permis d'habiter.

En dépit du caractère large de cette interprétation, elle est reconnue par le juge comme étant juste et légale, ce qui aura certainement des effets positifs sur l'application du droit fiscal et sur son efficacité.

## *2 Les entraves à la bonne application du droit fiscal*

Les interprétations réalisées par l'administration ne sont pas toujours en sa faveur. Lorsqu'elles sont contestées devant le juge, leur légalité dépend des décisions rendues par celui-ci. Les interprétations «fausses» ou qui portent atteinte aux principes du droit fiscal ne sont pas efficaces dans la mesure où elles se répercutent d'une manière très négative sur la bonne application du texte fiscal. Il arrive parfois que l'interprétation large et créatrice de droit s'avère inutile et entrave l'exécution de la loi fiscale.

Parmi ces interprétations, nous relevons trois situations les plus fréquemment traitées par la juge de l'impôt. Il s'agit de :

- La taxation d'une activité exonérée, qui caractérise souvent les interprétations des dispositions prévoyant des exonérations.

- La taxe sur la plaque professionnelle.

- Et finalement quelques situations dans lesquelles l'interprétation large contredit l'esprit du législateur et ne traduit pas le sens véritable du texte fiscal ambiguë.

Dans l'affaire de la société du textile «B2L» contre la direction générale des impôts, l'administration avait considéré comme imposables les activités d'une société de textile dont l'activité principale est la production de tissu, ainsi que la couture des vêtements prêts à porter. Alors que la loi 17.82 organisant les investissements industriels exonère ce type de société en vertu de l'article 5 de la dite loi.

Ainsi, une telle interprétation n'aboutit pas au véritable sens, elle constitue un facteur faisant dévier la mission de l'administration fiscale et mène vers l'inefficacité du droit fiscal. Dans le cadre de l'exonération fiscale, l'interprétation devient un instrument dangereux, dans la mesure où elle peut aboutir soit à l'instauration d'une taxe non prévue par la loi, soit à exonérer un fait soumis déjà à la taxation.

- La taxe sur la plaque accrochée devant les cabinets des médecins et les bureaux d'avocats constitue également un exemple des activités exonérées, mais que l'interprétation administrative considère comme soumises à l'impôt.

Dans plusieurs affaires déferées à la Cour de cassation, dont la plus célèbre est l'affaire M. Abdelmalek EL CHOKLATI, le juge avait considéré l'interprétation large de l'article 192 de la loi n°89-30 comme étant illégale. En effet, cet article énumère un ensemble d'activités soumises au paiement d'une redevance pour occupation du domaine public. Il prescrit également les différents taux desdites redevances, sans citer expressément si la plaque que les médecins et les avocats accrochent devant leurs cabinets constituent une occupation du domaine public communal « *pour usage commercial, industriel ou professionnel* » suivant les termes de l'article 193 de la même loi.

L'administration considère cette plaque comme étant une publicité visant à développer les activités «professionnelles» des médecins et des avocats. La Cour de cassation avait refusé une telle interprétation à plusieurs reprises. Le juge pense que la dite plaque «*ne sert qu'à identifier le médecin ou l'avocat qui l'utilise*», elle vise à indiquer son nom et sa qualité et ne peut en aucun cas faire partie des meubles traités par l'article 192 de la loi, étant donné que la suspension de ladite plaque est déjà imposée par le statut de la profession en question, en l'occurrence l'ordre des avocats et celui des médecins.

Certes, l'interprétation large réalisée par l'administration permet une amélioration des recettes, tant que tout médecin ou avocat ayant suspendu devant son cabinet ou son bureau une telle plaque, sera tenu de payer une redevance. Mais la Cour de cassation l'avait jugé illégale. En élaborant une telle interprétation, l'administration entrave l'exécution de ses propres missions et diminue l'efficacité de ses activités pour assurer une application correcte et efficace du droit fiscal. Pour preuve, le nombre important des

décisions rendues par le juge, qui sont toutes unanimes à propos du refus de l'interprétation large de l'article 192.

L'interprétation large réalisée par l'administration ne se limite pas à la création d'un sens nouveau, mais elle consiste à consacrer une technique interprétative refusée en droit fiscal. Il s'agit de l'interprétation par analogie que certaines circulaires administratives consacrent.

Dans une note circulaire émise par la direction générale des impôts, l'administration procède à la clarification de la notion de «*début d'activité*» pour les entreprises, prévue par la loi de finances n° 43-10 pour l'année 2011.

Après avoir défini cette notion, l'administration propose «des cas d'illustration», qu'elle estime utiles pour la clarification de la notion en question. En déterminant une situation précise et en l'insérant en tant qu'exemple pour interpréter la disposition juridique, l'administration procède, sans se rendre compte, à consacrer l'interprétation par analogie

Dans une autre circulaire n° 720 relative aux dispositions fiscales de la loi de finances 22-12 pour l'année budgétaire 2012, l'administration propose des «exemples d'illustration» pour clarifier les dispositions donnant lieu à exonération avec droit à déduction. Dans cette circulaire l'administration interprète par voie d'analogie ladite disposition en donnant l'exemple suivant : *«Soit une salle de cinéma ayant réalisé un chiffre d'affaires (C.A) durant le deuxième trimestre 2012, période allant du 17 mai au 30 juin 2012, de l'ordre de 355.000 DH. (...). Il est à signaler que dans le secteur cinématographique, la ventilation des recettes provenant de l'exploitation des salles de cinéma s'effectue de manière générale comme suit : - 50% des recettes sont au bénéfice de l'exploitant de la salle et les 50% restant sont répartis à concurrence, soit de 75% ou 70% au profit du producteur et de 25% ou 30% au profit du distributeur de films etc....»*.

Il en est de même, pour les circulaires dont l'objet est de commenter les dispositions fiscales comme la note circulaire publiée le 23/10/1997 commentant l'article 10 bis de la loi de finances 97-98 relatif à la procédure de mise à niveau fiscale des entreprises. L'administration commente le texte en question en se référant à des exemples, elle propose une série de situations ainsi que des cas particuliers auxquels la disposition en question peut s'appliquer.

L'interprétation par analogie employée par l'administration consacre la création de nouvelles normes par l'interprète, ce qui la rend totalement incompatible avec le caractère réaliste et technique des normes fiscales.

Le droit fiscal s'applique selon les situations de chaque contribuable, les taux des taxes et des impôts dus varient selon le fait générateur qui caractérise chaque situation. L'interprétation par analogie est fondée sur une logique tout à fait contraire à la nature réaliste du droit fiscal, elle unifie les solutions apportées et vise à consacrer une seule norme pour l'appliquer à plusieurs situations qui ne sont pas toutes similaires. Une telle

pratique ne fait que rendre le droit fiscal moins efficace, en portant atteinte aux droits des contribuables.

L'interprétation permet de trouver les solutions aux lacunes des dispositions fiscales lorsqu'elle est correctement employée par l'administration. La difficulté réside en effet dans le choix de la méthode interprétative convenable qui demeure influencée par la complexité de la mission accordée à l'administration.

L'interprétation administrative est tantôt large lorsqu'il s'agit de l'interprétation des dispositions relatives à la plaque professionnelle, à propos des activités soumises à l'impôt agricole et lorsqu'il s'agit de la taxation des indemnités du départ volontaire.

Tantôt elle est étroite comme c'est le cas des dispositions relatives à la TVA sur la livraison à soi même.

En effet, le problème se pose souvent lorsque l'administration interprète largement le texte fiscale, et surtout lorsque les dispositions interprétées traitent des exonérations. Car c'est là où elle pourra porter atteinte aux droits des contribuables en créant notamment une taxe que la loi obscure n'a pas prévu.

Peut on parler dans ce cas de l'efficacité de l'interprétation administrative ?

L'interprétation administrative n'est pas toujours efficace, dans la mesure où elle est souvent contestée par les contribuables. La naissance des litiges ne fait que retarder le recouvrement des recettes fiscales lorsque les interprétations de l'administration, sont injustes.

Plus le choix de la méthode interprétative est ouvert, c'est à dire qui porte sur l'interprétation large, plus l'administration s'éloignera du texte et plus elle augmente ses chances d'élaborer des interprétations injustes portant atteinte aux droits des contribuables, et par conséquent diminuer la qualité de l'application du texte fiscal.

Pour conclure, l'administration a toujours besoin d'un texte clair pour pouvoir l'appliquer. Pour ce faire, elle procède elle même à sa clarification. Ses interprétations ne sont malheureusement pas toujours neutres et justes, à cause de plusieurs considérations : technique notamment. D'où la nécessité d'un organe extérieur à la relation fisc/ contribuables à savoir le juge administratif, tenu de corriger et de confier au procédé interprétatif le véritable rôle qu'il doit jouer.

## Le redevable et l'avis à tiers détenteurs : quelles garanties ?

**Bouchra KRIFI**  
**Chercheur en droit**

Avant la promulgation de la loi 15-97 formant le code de recouvrement des créances publiques, le recouvrement des créances de l'Etat était régi et formé par plusieurs textes dont le Dahir du 22 Novembre 1924 relatif au recouvrement des créances de l'Etat et le Dahir du 21 Août 1935 réglementant les poursuites en matière d'impôt directs, modifié et complété par le dahir du 6 mars 1961.

Cette nouvelle loi a pour mission l'amélioration des rentrées fiscales, la consolidation des garanties prévues par le législateur au profit du Trésor public, mais en même temps, elle a prévu des garanties au profit du contribuable sujet de recouvrement à savoir l'assouplissement et la simplification des procédures de recouvrement, l'atténuation des majorations pour paiement tardif.

On comprend que, par la mise en œuvre de ce nouveau cadre de recouvrement des créances publiques, le législateur a donné naissance à une autre forme de relation entre les administrations chargées du recouvrement des créances publiques et le contribuable permettant d'asseoir un certain équilibre entre les deux parties.

Cependant, le maintien de cet équilibre s'avère difficile. Cela est dû au manque du civisme fiscal dans le comportement de certains contribuables.

Ainsi dit, au lieu de procéder simplement au recouvrement amiable des créances du trésor public, les comptables chargés du recouvrement engagent la procédure du recouvrement forcé qui se caractérise par la mise en œuvre de prérogatives exorbitantes afin d'obliger les contribuables récalcitrants à honorer leurs engagements vis-à-vis de ces entités.

Par ailleurs, les comptables concernées sont obligés de tenir compte, sous peine de nullité des procédures de recouvrement forcé, des étapes et conditions fixées par le législateur et dont le respect conditionne la validité de ces procédures, il s'agit notamment de:

- L'existence d'un titre exécutoire constatant une créance exigible;
- L'envoi au contribuable d'un dernier avis sans frais;
- L'autorisation du chef de l'administration dont relève le comptable chargé du recouvrement, permettant d'accomplir les actes donnant lieu à frais, autres que le commandement.

De la sorte, si le contribuable n'a pas honoré son obligation de payer ses dettes fiscales, après l'envoi du dernier avis sans frais ou de la mise en demeure, les

comptables chargés du recouvrement auront l'obligation d'engager des poursuites à son encontre et qui consistent à mettre en œuvre des voies d'exécution de droit commun comme la saisie-arrêt ou la saisie immobilière, ou bien l'application de procédures spécifiques au recouvrement des créances publiques comme l'avis à tiers détenteurs (objet de notre étude)ou, plus exceptionnellement, la contrainte par corps

S'agissant de l'avis à tiers détenteur, qui est une procédure spécifique permettant au Trésor l'attribution immédiate de sommes appartenant ou devant revenir aux redevables d'impôts et taxes et autres créances affectées au privilège du trésor, détenues par les dépositaires et tiers détenteurs à concurrence des créances dont le paiement est requis.

Le déclenchement de cette procédure nécessite que les dettes réclamées, prévues par l'article 2 du code de recouvrement des créances publiques, doivent être exigibles et couvertes par le privilège du trésor.

Toutefois, le recours à cette procédure doit tenir compte des dispositions de l'article 39 dudit code, qui prévoit que « *Pour le recouvrement forcé des créances publiques, les actes sont engagés dans l'ordre ci-après : - le commandement...* », Ce qui a été confirmé par la cour de cassation dans son arrêt daté du 18/12/2016 numéro 259/1 dossier administratif numéro 2809/4/1/13.

A la lumière de ce qui a été précité, nombreuses sont les questions qui s'imposent. Quelle est la portée juridique de la procédure de l'avis à tiers détenteur ? Quelles sont ces limites ? Dans quelles mesures le législateur a pu garantir les droits des redevables vis-à-vis de l'application de l'avis à tiers détenteur par les administrations concernées ?

Ainsi, on traitera dans un premier axe, la nature juridique de l'avis à tiers détenteur. Quant au deuxième axe, il sera consacré à l'analyse de l'impact de l'ATD sur les personnes concernées.

### **Première partie : la nature juridique de l'avis à tiers détenteur**

Afin d'assurer une exécution forcée de sa créance, le comptable chargé du recouvrement peut recourir soit à des procédures d'exécution de droit commun, soit à des procédures spécifiques, comme l'avis à tiers détenteurs.

Comme ça été évoqué, l'avis à tiers détenteur est « *une procédure engagée sous la forme d'une saisie-attribution d'un compte bancaire, permettant au comptable chargé du recouvrement d'obtenir le blocage puis le règlement, une fois le délai de contestation est expiré, de sommes qui lui sont dues au titre de certains impôt ou taxes. L'avis à tiers détenteur s'applique à toutes les catégories d'impôt (dette principale, pénalités et frais accessoires) dont le recouvrement est garanti par le privilège du Trésor (droit de préférence dont bénéficie l'État par rapport aux autres créanciers, même hypothécaires) et qui sont exigibles* »

Il paraît clairement que le législateur marocain a prévu cette procédure ou privilège afin de réclamer, à un simple tiers, le paiement d'une dette d'autrui à l'égard du trésor public.

L'Avis à tiers détenteur avec attribution immédiate a vu le jour suite à la promulgation de la loi 15-97 formant code de recouvrement des créances publiques.

Avant l'entrée en vigueur de la loi 15/97, le recouvrement forcé était régi par les dispositions du dahir du 22 novembre 1924 article 26 et les articles 61-62-et 63 du dahir du 30 aout 1935.

A l'exception de l'avis à tiers détenteurs avec attribution immédiate, ce cadre comportait pratiquement les mêmes obligations que celles apportées par la loi 15-97.

Considérant les particularités de cette nouvelle procédure, il doit faire l'objet d'une analyse spécifique étant donné que le législateur marocain ne lui a pas réservé, jusqu'à ce jour, une définition précise. Ainsi, il sera utile de démontrer et cerner sa nature juridique en mettant en exergue son périmètre et ses spécificités.

- La notion de l'avis à tiers détenteur

L'avis à tiers détenteur est régi par les articles 101 et 102 du code de recouvrement des créances publiques, il s'agit d'une procédure spécifique attribuée aux comptables chargés du recouvrement des créances publiques pour la récupération immédiate des dettes du trésor en sollicitant une tierce personne que le redevable récalcitrant, elle-même détentrice de la somme due (banques, notaires...).

Par l'établissement de cette procédure, le législateur a permis au comptable chargé du recouvrement de disposer d'un outil rapide et efficace qui lui permet d'étendre les garanties du Trésor à des tiers détenteurs autre que le redevable concerné.

La particularité de l'A.T.D. résulte de son utilisation exclusive par les comptables chargés du recouvrement, il s'agit d'une procédure dénuée de formalisme excessif et qui n'exige aucun recours préalable au juge compétent pour la déclencher.

- Le champ d'application de l'avis à tiers détenteur

Pour mieux analyser le champ d'application de L'ATD, nous allons étudier dans un premier temps, le périmètre d'application de l'ATD (1) ,et dans un deuxième temps, les tiers concernés par cette procédure (2).

1. La nature des créances objet de l'A.T.D.

Au terme de l'article 2 du code de recouvrement des créances publique : « *Sont considérées comme créances publiques aux termes de la présente loi : - les impôts directs et taxes assimilées de l'Etat ainsi que la taxe sur la valeur ajoutée, désignés dans la suite de la présente loi " impôts et taxes " ; - les droits et taxes de douane ; - les droits d'enregistrement et de timbre et taxes assimilées ; - les produits et revenus domaniaux ; - le produit des exploitations et des participations financières de l'Etat ; - les amendes et condamnations pécuniaires ; - les impôts et taxes des collectivités locales et de leurs groupements ; - et toutes autres créances de l'Etat, des collectivités locales et des établissements publics dont la perception est confiée aux comptables chargés du recouvrement, à l'exclusion toutefois des créances de nature commerciale dues aux établissements publics.* »

Il s'en suit des dispositions de l'article précité, que seuls les créances prévues au niveau de cet article pouvant faire objet de l'ATD, et par conséquent, les autres créances qui ne figurent pas au niveau de l'article 2 susvisé ne peuvent bénéficier de cette procédure.

- Les personnes concernées par cette procédure

Aux termes de l'article 101 du code de recouvrement des créances publiques, l'A.T.D peut être appliqué à l'égard de toutes personnes qui détiennent des fonds pour le compte d'un redevable récalcitrant ou défaillant ou qui leurs débiteurs, par exemple l'employeur en tant que tiers détenteur des salaires de leur personnel, établissements bancaires en ce qui concerne les comptes de dépôt de leurs clients.

En effet, la cour de cassation, dans son arrêt en date du 23/06/2016 numéro 1001/1 dossier administratif 2652/4/1/12 a confirmé les dispositions de l'article 101 précité, en obligeant toute personne détenant des fonds du contribuable sujet d'ATD, de les remettre au comptable chargé du recouvrement.

Le législateur a ainsi accordé au comptable chargé du recouvrement la possibilité de contraindre les tiers détenteurs (par exemple les locataires, les économes...) et les dépositaires des fonds des redevables (banques, notaires, avocats..) par les mêmes moyens que les contribuables eux-mêmes de lui verser les montants qu'ils détiennent au profit du Trésor public, exception faite pour la contrainte par corps qui ne leurs sont pas applicables.

### **Deuxième partie : l'impact de l'avis à tiers détenteur sur les personnes concernées**

D'après ce qui a été mentionné, l'A.T.D a pour finalité le transfert immédiat des fonds au débiteur saisissant. De la sorte, c'est grâce à cette procédure, que le Trésor public devient le créancier direct du tiers saisi.

L'application de cette procédure entraîne des effets qui affectent la créance ainsi que le contribuable et le tiers détenteur (II), mais avant d'analyser sa mise en œuvre, il convient d'étudier les conditions préalables à la notification de l'ATD que le comptable chargé du recouvrement a l'obligation de respecter (I).

- La mise en œuvre de l'ATD et sa notification

Avant la mise en œuvre de l'ATD, le comptable chargé du recouvrement doit s'assurer de l'exigibilité de la créance objet de cette procédure.

L'A.T.D. doit toujours être précédé d'un dernier avis sans frais qui mentionne la date de mise en recouvrement des droits réclamés.

La mention de la date de mise en recouvrement au niveau du dernier avis sans frais ainsi que le commandement est d'une importance fondamentale, puisqu'elle constitue le point de départ de toute procédure de recouvrement, et ouvre le délai de réclamation contentieuse ainsi que celui de la prescription quadriennale de l'action en recouvrement.

Le comptable a l'obligation d'adresser un dernier avis sans frais au redevable *au moins 10 jours avant de procéder à la notification de l'A.T.D. La date d'envoi de cet avis doit être constatée au rôle ou sur tout autre titre exécutoire.*

L'ATD est déclaré nul s'il n'est pas précédé par l'envoi d'un dernier avis sans frais. En effet, le tribunal administratif de RABAT, dans son jugement numéro 2232 dossier 77/7109/2017 en date du 06/06/2017, a donné gain de cause aux intimés en prononçant la nullité de l'avis à tiers détenteur. Le jugement précité confirme qu'*"en l'absence de preuves, de la part de la trésorerie générale du royaume, d'avoir respecté l'ordre dans lequel doivent être entamées les poursuites pour le recouvrement forcé, comme le dispose l'article 36 et suivant du C.R.C.P., avant d'exercer l'A.T.D. ce dernier est déclaré nul."*

Ce principe a également été confirmé par l'arrêt de la cour de cassation daté de 18/0/2016 numéro 259/1 dossier administratif 2809/4/1/13.

Il apparaît ainsi que l'obligation d'adresser au contribuable un dernier avis sans frais avant de procéder à l'application de l'ATD constitue une garantie aux contribuables et des tiers détenteurs contre tout abus de la part de l'administration chargée de recouvrement.

Cependant, le législateur n'a pas prévu une forme précise de l'ATD, puisque l'objectif de cette procédure est de mettre à la disposition du comptable chargé du recouvrement des créances publiques une procédure qui nécessite suffisamment de simplicité et de rapidité contrairement aux autres voies d'exécution prévues par le droit commun. Il est donc logique que l'A.T.D. soit soumis à un formalisme moins désagréable et rigide par rapport aux autres voies d'exécution de droit commun.

Par ailleurs, et même si le législateur n'a prévu ni la forme ni le contenu de l'A.T.D, un minimum de formalisme entoure la mise en œuvre de cette procédure. A cet effet, l'administration a mis en place un imprimé spécial afin de protéger les intérêts des contribuables et les tiers détenteurs.

En matière de notification de l'ATD, Le comptable chargé du recouvrement en informe le débiteur par une simple lettre indiquant son objet, la désignation du comptable saisissant et du tiers détenteur en démontrant le montant, la nature et les références des créances exigibles.

Cependant, pour effectuer cette notification, le législateur n'a prévu aucun délai pour informer le contribuable de la mise en œuvre de l'ATD.

- Les effets de l'ATD

L'avis à tiers détenteur comporte un effet *d'attribution immédiate des fonds du créancier actionné* ;

La mise en œuvre de cette procédure entraîne des effets qui touchent la créance, ainsi que les contribuables et les tiers détenteurs.

En ce qui concerne la créance, le recours à l'ATD est un acte interruptif de la prescription conformément à l'article 123 du CRCP. La cour de cassation a confirmé ce

principe par son arrêt en date du 29/12/2016 numéro 851/1 dossier administratif numéro 720/4/2/16 : « l'avis à tiers détenteur effectué par le comptable chargé de recouvrement, dans le délai de prescription prévu à l'article 123 du CRCP, est considéré comme un acte interruptif de prescription au sens du 3<sup>ème</sup> paragraphe de l'article 381 du Dahir des obligations et contrats ».

Les prélèvements successifs opérés en exécution d'un A.T.D au cours du délai de 4 ans à partir de la date de mise en recouvrement de l'impôt ou taxe exigible, constituent également des actes interruptifs de prescription.

Par ailleurs, en cas de contestation des créances du Trésor exigibles par le contribuable pour motif de prescription, ce dernier n'a pas l'obligation de recourir à la procédure de réclamation prévue par l'article 120 du CRCP. En effet, la jurisprudence était catégorique sur ce sujet. L'arrêt de la cour de cassation daté de 08/05/14 numéro 905/1 dossier numéro 2153/4/1/12 a confirmé cette position puisque l'article 119 du CRCP ne permet le recours à la procédure de réclamation prévue par l'article 120 dudit code que dans deux cas : la non-conformité de la procédure prévue par le CRCP et en cas de la non prise en considération des montants réglés.

En ce qui concerne le contribuable, le premier effet qui résulte de l'émission d'un A.T.D., c'est qu'il rend immédiatement indisponible la créance du contribuable détenu entre les mains du tiers détenteur. Ce qui en résulte qu'il n'est pas en droit de récupérer l'argent qui lui revient.

A titre d'illustration, en cas de notification de l'avis à tiers détenteur à un établissement bancaire tenant le compte du contribuable, ce dernier ne peut plus opérer de retrait sur son compte.

S'agissant des tiers détenteurs, notaires, avocats et toutes personnes prévues au niveau de l'article 101 du CRCP, ils ne peuvent remettre les fonds qu'ils détiennent aux ayants droit du contribuable soumis à l'ATD que suite à la présentation, soit d'une main levée délivrée par le comptable compétent ou d'un justificatif du paiement des impôts et taxes dus par les personnes auxquelles lesdits fonds appartiennent.

Cette prérogative offerte au Trésor public se trouve renforcée par la jurisprudence. Ainsi, l'arrêt de la cour de cassation daté de 29/07/2015 numéro 1771/1, dossier administratif numéro 1022/4/1/12, a affirmé qu' *"en vertu des dispositions des articles 101 et 102 du C.R.C..P, les tiers détenteurs sont contraints de verser au comptable chargé du recouvrement les sommes détenus par eux..."*

A cet effet, dès réception de l'A.T.D., le tiers détenteur à l'obligation de verser les fonds qu'il détient pour le compte du redevable, et cela, dans la limite des créances dues.

En définitive, le recours à l'A.T.D par l'administration concernée, risque d'être l'origine de nombre de conflits entre l'administration et le contribuable. Cette procédure qui intéresse les administrations chargées du recouvrement des créances publiques et le contribuable peut même concerner une tierce personne à savoir le tiers détenteur qui détient des fonds faisant partis du patrimoine du contribuable.

Cependant, même si la jurisprudence a essayé d'établir un équilibre entre les prérogatives de l'administration chargée du recouvrement et la préservation des garanties du redevable, cette jurisprudence ne peut suffire à elle seule à combler les insuffisances des textes législatifs relatifs à l'A.T.D et à contourner leur rigueur en vue de préserver, voire même, étendre les garanties offertes au contribuable. La doctrine est ainsi invitée à approfondir davantage les études relatives à l'avis à tiers détenteur afin de réduire le contentieux né de l'application de cette procédure, et par conséquent, renforcer les garanties du redevable en matière de recouvrement forcé des créances publiques.



**« Régime fiscal de l'Auto-Entrepreneur :  
Action pour atteindre une société, fiscalement, juste! »**

**HACINI Wafaa  
Doctorante en Economie Appliquée  
Université Med V Souissi- FSJES salé**

Vue la croissance perpétuelle du secteur informel au Maroc, la Direction Générale des Impôts a créé un nouveau régime fiscal préférentiel dédié principalement aux opérateurs dudit secteur, à travers lequel elle les incite à se conformer aux règles fiscales en vigueur, tout en leur offrant une panoplie d'avantages fiscaux. Cette action a, certes, des retombées positives sur le plan macroéconomique (réduction du degré de chômage et création de l'emploi,...) et elle permet d'atténuer le niveau de pression fiscale, mais elle présente un certain nombre de failles eu égard aux normes de justice et d'équité fiscale, dans la mesure où elle nuit aux principes d'égalité « devant » et « par » l'impôt à travers lesquels, l'impôt doit être progressif en fonction des capacités contributives et il est censé toucher, de la même façon, toutes les catégories contribuables à revenu égal, ce qui n'est pas le cas pour ce « *produit fiscal* »...

- **Concepts de l'auto-entrepreneur et état des lieux du secteur informel**

Avant d'entamer son importance et son rôle sur le plan économique et social, il importe d'abord, de présenter les informations nécessaires à la compréhension de cet article, en ce qui concerne le statut de l'auto-entrepreneur en tant que nouveau projet fiscal adopté par la Direction Générale des Impôts, et de mettre le point dans un deuxième temps, sur l'amplitude du secteur informel pour lequel, ce nouveau statut a été mis en place dans l'objectif d'en réduire la croissance.

- **Statut de l'auto-entrepreneur:**

Le régime de l'auto-entrepreneur est un régime récent au Maroc, il vient de voir le jour suite à l'ensemble des assises fiscales, des réunions et des actions visant l'élargissement de l'assiette fiscale et la compréhension d'un plus grand nombre de sujets fiscaux issus principalement du secteur informel. Ce statut est ouvert à toute personne physique exerçant à titre individuel, une activité industrielle, commerciale ou artisanale ou prestataire de services.

Force est de signaler qu'une première liste exhaustive des activités industrielles, commerciales et artisanales ainsi qu'une deuxième relative aux activités considérées comme prestations de services et qui peuvent être exercées dans le cadre du statut de l'auto-entrepreneur, sont fixées par le décret n° 2-15-303 du 30 décembre 2015. Ces

listes énumèrent l'ensemble des activités susceptibles d'être comprises dans ledit régime, ceci dit que l'exercice de toute activité ne faisant pas partie de cette liste constitue une condition éliminatoire dudit statut.

La deuxième condition d'éligibilité à ce régime concerne le chiffre d'affaires réalisé. Ainsi, le régime fiscal de l'auto-entrepreneur est adopté dans le cas où le chiffre d'affaires annuel encaissé est inférieur ou égal à 500 000 DH pour les activités industrielles, commerciales et artisanales. Quant aux prestataires de services, le plafond prévu est de 200 000 DH. Ce chiffre d'affaires réalisé et encaissé est exonéré de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), mais il demeure imposable à l'impôt sur le revenu (IR). Pour déterminer le montant d'impôt à payer au titre de l'IR, deux taux préférentiels ont été adoptés en fonction de la nature d'activité exercée. En effet, un taux de 1% du chiffre d'affaires réalisé est à appliquer pour le cas des activités industrielles, commerciales et artisanales. Pour les prestataires de services, le montant dû au titre de l'IR correspond à 2% du chiffre d'affaires encaissé. Ces taux sont libératoires de l'IR. Pour la taxe professionnelle (ex-patente), l'exonération temporaire de droit commun est offerte aux auto-entrepreneurs, soit une exonération de cinq années à compter de la date de début d'activité. Force est de rappeler que la limite du chiffre d'affaires est toujours respectée malgré la nature d'activité exercée.

Outre les conditions d'accès précitées, d'autres formalités sont à accomplir: il s'agit premièrement d'opter pour le statut de l'Auto-entrepreneur lors de l'inscription au registre national de l'auto-entrepreneur tenu à « Barid Al Maghrib », en plus de la souscription trimestrielle ou mensuelle du Chiffre d'affaires et verser le montant de l'impôt dû soit sur place auprès de « Barid Al Maghrib » ou en ligne sur option. Finalement, la personne est tenue d'adhérer au régime de sécurité sociale.

Pour ce qui est des obligations déclaratives, l'auto-entrepreneur est tenu de fournir une déclaration d'existence au moment de sa création, une déclaration du chiffres d'affaires mensuelle ou trimestrielle selon l'option choisie, et éventuellement une déclaration de cessation, cession ou transformation de l'entreprise le cas échéant, sous réserve des procédures et formalités administratives en vigueur.

Sont exclues du régime de l'auto-entrepreneur les personnes physiques exerçant les activités suivantes:

Architecte ; Artistes-auteurs ; Assureurs ; Avocats ; Changeurs de monnaies ; Chirurgiens et Chirurgiens dentistes ; Commissaires aux comptes ; Commissionnaires en marchandises ; Comptables ; Débitants de tabac ; Editeurs ; Experts comptables ; Exploitants d'auto-école ;

Exploitants de salles de cinéma ; Exploitants de cliniques ; Exploitants de laboratoire d'analyses médicales ; Exploitants d'école d'enseignement privé ; Géomètres; Hôteliers ;

Huissiers de justice Imprimeurs ; Libraires ; Lotisseurs et promoteurs immobiliers ; Loueurs d'avions ou d'hélicoptères ; Mandataires négociants ; Marchands de biens immobiliers ;

Marchands en détail d'orfèvrerie, bijouterie et joaillerie ; Marchands en gros d'orfèvrerie, Marchands exportateurs ; Marchands importateurs ; Métreurs-vérificateurs ; Médecins ; Notaires ; Opticiens et lunetiers ; Prestataires de services liés à l'organisation des fêtes et réceptions ; Pharmaciens ; Radiologues ; Tenants un bureau d'études ; Transitaires en douane ; Topographes ; Vétérinaires.

- **Amplitude du secteur informel:**

L'économie non déclarée, informelle ou encore appelée économie souterraine constitue un problème majeur, auquel tous les pays du monde sont perpétuellement confrontés, ce qui leur demande des efforts sérieux pour en sortir. Or, les pays en voie de développement, sont particulièrement, les plus affectés par ce fléau vus les niveaux d'ignorance, de chômage et de pauvreté très inquiétants qui y dominent. Le Maroc est l'un de ces pays, bien évidemment.

Il importe de noter que l'économie informelle concerne tous les échanges de biens et services. C'est un fléau préoccupant qui ne cesse de croître, en touchant à la fois les personnes physiques (individus) et morales (sociétés, coopératives et même associations) dans tous les secteurs d'activité (bâtiment, commerce, industrie, santé, loisirs, culture, sport, éducation, formation...).

Ainsi, le secteur de l'économie informelle présente une atteinte aux principes qui sous-tendent le modèle économique et social d'un pays donné, cette atteinte devient plus agressive quand elle se croise avec l'économie formelle, étant donné que notre modèle économique a un aspect dualiste marqué par la connexion des économies formelle et informelle et le décroissement de cette dernière. L'exemple qui peut illustrer cette situation est le cas d'une entreprise qui recourt au secteur informel pour s'approvisionner ou pour réaliser une partie de sa production, par voie de soustraction, ou encore une société qui sous-déclare ses employés, ceci dans le but de s'affranchir de l'impôt, des taxes et des cotisations sociales, ou de maximiser son profit, ce qui mène à dire que la coexistence des secteurs formel et informel dans notre modèle économique devient une évidence incontournable.

Les activités émanant du secteur informel peuvent être classées selon le tableau ci-dessous:

**Tableau 1. Types d'activités économiques souterraines**

| Types d'activité           | Transactions monétaires                                                                                                                                                                                                                        | Transactions non monétaires                                                                                                                                                                                 |
|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Activités illégales</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Commerce de biens volés</li> <li>- Trafic et fabrication de drogues</li> <li>-Prostitution, jeux, contrebande, fraude...</li> </ul>                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Troc de biens volés ou passés en contrebande</li> <li>-production ou culture de drogue pour usage personnel</li> <li>-vol de biens pour usage personnel</li> </ul> |
| <b>Activités légales</b>   | <u>Fraude fiscale:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Revenu non déclaré du travail indépendant.</li> <li>-Traitement, salaires et actifs provenant d'un travail non déclaré en rapport avec des services et biens légaux.</li> </ul> | <u>Fraude fiscale:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- troc de services et biens légaux.</li> </ul>                                                                                                |
|                            | <u>Évasion fiscale:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Réductions pour employés</li> <li>- Avantages complémentaires.</li> </ul>                                                                                                     | <u>Évasion fiscale:</u> <ul style="list-style-type: none"> <li>- tous les travaux de bricolage et services entre voisins.</li> </ul>                                                                        |

**Source:** *Tableau structuré d'après l'étude de Lippert et Walker, The Underground Economy: Global Evidence of its Size and Impact, Vancouver, B.C., The Frazer Institute, 1997.*

Les efforts fournis pour comprendre le secteur informel, se limitent uniquement aux activités légales exercées dans l'ombre. Quant aux activités illégales, des mesures répressives sont à mettre en place pour les contrecarrer.

Suivant une enquête nationale menée par le Haut Commissariat au Plan (HCP) en **2007**, portant sur un nombre de **10259** unités de production informelles, exception faite des activités agricoles, illicites ou illégales, et ce, dans l'objectif de mettre à jour des données relatives aux activités exercées dans l'informel et l'appréciation de la contribution dudit secteur dans l'économie nationale, les résultats de ladite enquête ont montré que le nombre d'unités de production informelles en **2007** s'est établi à **1,55** millions unités, soit une création nette de **320 000** unités supplémentaires par rapport à l'année **1999**, ayant connu la création de **1,23** millions d'unités uniquement, soit une moyenne de **40 000** unités créées par an dont **72%** sont créées en milieu urbain.

En revanche, même si le nombre d'unités informelles a augmenté, la quote part des ménages dont les revenus proviennent du secteur informel a connu une régression de **21,43%** en passant de **18,2%** en **1999** à **14,3%** en **2007** principalement en milieu urbain. C'est dû notamment à la montée des activités formelles pendant ces années au détriment de celles informelles.

La répartition géographique des activités informelles est marquée par la concentration desdites activités dans les grandes villes, en l'occurrence la région du grand Casablanca qui occupe la première place (14,3%), suivie par la région de Marrakech Tansifet El Haouz venant au second rang (13,4%).

La répartition des activités informelles, par secteur d'activité, quant à elle, connaît une dominance des activités du commerce, dépassant ainsi la moitié des unités de production informelles existantes (57,4%), soit l'équivalent de 889 800 unités, comme le montre le graphique ci-dessous :

**Tableau 2. Répartition des unités de production informelles (UPI) par secteur d'activité**

| Secteur d'activité | Nombre d'unités informelles | Quotepart en % |
|--------------------|-----------------------------|----------------|
| COMMERCE           | 889 800                     | 57,40%         |
| SERVICES           | 309 500                     | 20,00%         |
| INDUSTRIE          | 267 000                     | 17,20%         |
| BTP                | 84 000                      | 5,40%          |

**Source:** tableau structuré selon les données de l'enquête nationale de 2007 sur le secteur informel menée par le Haut Commissariat au Plan

**graphique 1. Répartition des unités de production informelles (UPI) par secteur d'activité**

En effet, le secteur du Commerce occupe la première place en matière d'effectif des unités de production informelles, la dernière place est prise par le secteur des BTP.

- **Secteur informel et indicateurs macroéconomiques:**
- **secteur informel et emploi**

En matière d'emploi, le secteur du commerce occupe à peu près 53,2% des postes créés suivi de l'industrie 21,4% et les services 19%. La représentativité de la femme est très faible, voire même quasi-absente dans certains secteurs d'activité, tel est le cas du secteur des BTP. Au total, une unité de production informelle sur dix est dirigée par une femme.

Au total, l'évolution de l'emploi en volume s'est établie à 314,2 mille postes créés, pendant la période courant de 1999 à 2007, passant de 1 902 millions en 1999 à 2 216 millions postes en 2007, avec une moyenne de création annuelle de 39,3 mille postes.

- **Secteur informel et production:**

le rythme de croissance de la production du secteur informel suivant les données de l'enquête nationale a été estimé plus important que celui de la production nationale globale qui a enregistré, à peine, un taux de 6,2%, contrairement à celui du secteur

informel où la croissance s'est élevée à **6,5%** avec une production de **107,9** milliards de dirhams contre **64,9** milliards de dirhams enregistrée en **1999**.

Il importe de souligner que la contribution du secteur informel au PIB a connu une régression passant de **16,3%** en **1999**, l'année de référence, à **14,3%** en **2007**, année de l'enquête.

Le même classement est maintenu en termes de secteurs d'activité. Ainsi, nous retrouvons également, dans cet axe, la prédominance du secteur du commerce avec une part de 41,7%, suivi du secteur de l'industrie (**17,4%**) et finalement le secteur des BTP (**11,4%**).

- **Secteur informel et chiffre d'affaires:**

Le chiffre d'affaires global réalisé en **2007**, par les opérateurs du secteur informel s'élève à **279,9** milliards de dirhams, enregistrant, par conséquent, une progression significative par rapport à l'année **1999**, cette évolution est de **68,3%**. Le commerce, quant à lui, occupe la majeure partie de cet indicateur (**77,3%**), l'industrie **11,5%**, **6,8%** pour les services et **4,4%** pour les BTP.

- **Rôle du régime de l'auto-entrepreneur : Dilemme de maîtrise du secteur informel ou justice sociale**

Le régime de l'auto-entrepreneur est conçu pour répondre à trois principaux objectifs que nous allons essayer d'analyser, chacun à part au fil de la deuxième partie de cet article. Il s'agit primo, d'intégrer les activités exercées de manière informelle dans le circuit légal et formel; Secundo, ce régime vise à promouvoir et valoriser l'esprit entrepreneurial. Finalement, le statut de l'auto-entrepreneur est créé pour permettre un accès fluide des jeunes au marché du travail à travers le développement de la culture de l'auto-emploi.

- **Statut de l'auto-entrepreneur, secteur informel et justice sociale:**

Le secteur de l'informel constituait depuis toujours, une problématique profonde et difficile à appréhender pour l'ensemble des gouvernements qui se sont succédés au Maroc, dans la mesure où il demeure difficile de mesurer de façon claire et précise les grandeurs et les paramètres de ce secteur, généralement estimé plus importants que le secteur formel même, ce qui empêche de se prononcer le plus efficacement possible sur le manque à gagner en termes de ressources humaines et financières employées dans ce domaine. Nous soulignons à cet effet les efforts fournis par les institutions concernées pour identifier et quantifier les composantes de ce fléau tel le Haut Commissariat au Plan à travers l'enquête nationale de 2007 portant sur le secteur informel au Maroc, dont les principaux résultats ont été évoqués précédemment.

Sur le plan de la fiscalité, le secteur informel constitue un manque à gagner pour l'Etat dans la mesure où il prive le budget général de recettes fiscales colossales susceptibles de financer les dépenses publiques d'investissement ou de fonctionnement dont la couverture est généralement assurée par le biais de l'endettement intérieur ou

extérieur. Compte tenu du service de la dette, la charge devient plus lourde pour l'Etat, ce qui l'emmène à rentrer dans un cercle vicieux d'endettement, sinon, à relever pour une nouvelle fois les taux d'imposition en vigueur pour honorer ses engagements et assurer la bonne marche des services publics. Dans une telle situation, le niveau de pression fiscale exercée sur une assiette fiscale réduite va augmenter, ce qui peut conduire à l'apparition de nouveaux dysfonctionnements telle la fraude et l'évasion fiscale, sans oublier le climat des affaires qui se verra négativement influencé, du fait que les investisseurs seront freinés par les prélèvements fiscaux trop élevés. Nous rejoignons, dans ce sens, la fameuse idée affirmant que « **trop d'impôt tue l'impôt** »

Selon une autre dimension, les personnes exerçant leur activités dans l'ombre sont des consommateurs qui profitent eux et leurs familles des services publics et épuisent de leur côté, une part des dépenses de l'Etat (hospitalisation, éducation, sécurité et infrastructures...) sans contribuer au financement desdits dépenses et services ; Résultat : défaillance au niveau des finances publiques et injustice sociale donnant lieu à des inégalités de revenus plus larges. A cet égard, le texte de loi était clair où a concrétisé le principe d'égalité devant l'impôt en stipulant que: « **Tous supportent, en proportion de leurs facultés contributives, les charges publiques que seule la loi peut, dans les formes prévues par la présente constitution, créer et répartir.** »

Ainsi, dans le cadre du respect des principes d'équité, l'impôt est censé toucher l'ensemble des revenus de la même manière, sans aucune discrimination que ce soit par rapport aux détenteurs de ces revenus (contribuables), à l'origine de ces revenus ou à leur affectation. Ceci veut dire que, en règle générale, des revenus égaux doivent être imposés du même montant. Néanmoins, la pratique d'activités informelles nuit à ce principe. Pour simplifier, nous donnons l'exemple de deux personnes « A » et « B » exerçant l'activité de commerçants de vêtements en détails. « A » dispose d'un local où il exerce son activité, immatriculé au rôle de la taxe professionnelle et de la taxe des services communaux, tandis que « B » est un marchand ambulant. A la fin de l'exercice comptable, « A » et « B » dégagent un revenu professionnel brut de **45 000,00 DHS** sur lequel sera prélevé un impôt de **1 500,00 DHS**, il lui restera donc un revenu net d'impôt de **43 500,00 dhs**, en plus du paiement de la taxe professionnelle et celle des services communaux pour le contribuable « A », tandis que « B » n'aura aucune obligation envers le fisc et gardera la totalité de son revenu soit **45000,00 DHS**. Force est de signaler que les personnes « A » et « B » profiteront des services publics de la même manière. Nous sommes donc dans une situation d'injustice sociale où les règles de redistribution horizontale sont biaisées.

De ce fait, le statut de l'auto-entrepreneur permettrait de mettre la lumière, au moins, partiellement, sur les activités exercées dans l'ombre, ce qui permettra d'élargir

l'assiette fiscale pour qu'elle comprenne davantage de contribuables, ce qui pourra réduire le niveau de pression fiscale exercée sur une assiette fiscale réduite de bons élèves et contribuera à la moralisation de la vie publique à travers la concrétisation des valeurs du civisme fiscal, en plus de la consolidation des finances publiques et l'instauration d'un environnement juste, basé sur une redistribution fiscale efficace des richesses, et donnant lieu à des inégalités de revenus de lus en plus réduites.

Au niveau parafiscal, l'obligation imposée à l'auto-entrepreneur d'adhérer au régime de sécurité sociale lui permettra de profiter des prestations sociales diverses, moyennant le paiement des cotisations sociales, dans le cadre de mutualité et de solidarité entre les souscrits, ce qui est sera susceptible d'instaurer un climat de justice entre les adhérents et d'installer les conditions d'une redistribution meilleure des revenus touchant un plus grand nombre de revenus et faisant profiter plus de personnes tout en veillant à la réduction des écarts de revenus primaires.

- **Statistiques générales auto-entrepreneur au 01/04/2016**

Depuis le lancement de l'activité en Juin 2015, **9777** inscriptions ont été effectuées au niveau des agences Barid Al-Maghrib et les agences partenaires bancaires. Quant aux dossiers en instance de dépôt dans les agences de BM, le nombre s'élève à **11494** demandes.

Le présent tableau présente la répartition des demandes au régime de l'auto-entrepreneur par catégorie d'activité :

**Tableau 4. Répartition des demandes d'adhésion au régime de l'auto-entrepreneur par nature d'activité**

| <b><u>Désignation</u></b> | <b><u>Nombre</u></b> | <b><u>Quotepart</u></b> |
|---------------------------|----------------------|-------------------------|
| Artisanat                 | 487                  | 4,98%                   |
| Services                  | 3681                 | 37,65%                  |
| Commerce                  | 5266                 | 53,86%                  |
| Industrie                 | 343                  | 3,51%                   |
| <b>Total</b>              | <b>9 777</b>         | <b>100%</b>             |

Quant au second tableau, il retrace la situation des demandes d'adhésion au régime de l'auto-entrepreneur arrêtée au 07/06/2017 :

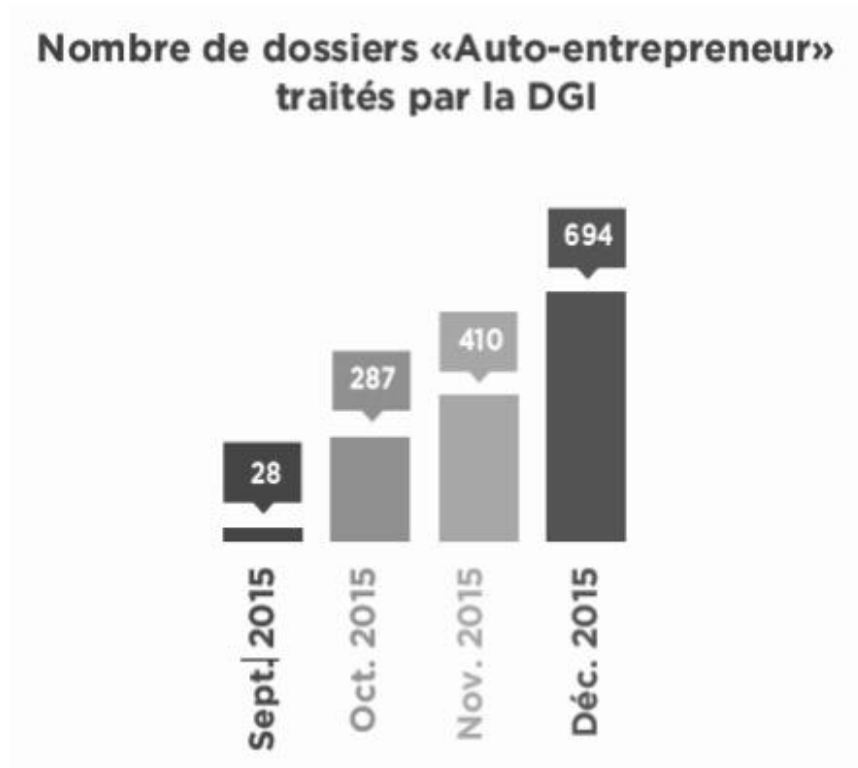
**Tableau 5. Situation des demandes d'adhésion au régime de l'auto-entrepreneur arrêtée au 07/06/2017 par DRI**

| DRI AGADIR      | DRI AGADIR             | 48  | 5%  |
|-----------------|------------------------|-----|-----|
| DRI BENI MELLAL | DRI BENI MELLAL        | 126 | 14% |
| DRI CASABLANCA  | DPI EL JADIDA          | 103 | 12% |
| DRI CASABLANCA  | DPI MOHAMMEDIA         | 27  | 3%  |
| DRI CASABLANCA  | DPI SETTAT             | 3   | 0%  |
| DRI CASABLANCA  | DRI CASABLANCA         | 183 | 21% |
| DRI ERRACHIDIA  | DRI ERRACHIDIA         | 15  | 2%  |
| DRI FES         | DPI MEKNES             | 21  | 2%  |
| DRI FES         | DRI FES                | 98  | 11% |
| DRI MARRAKECH   | DRI MARRAKECH          | 32  | 4%  |
| DRI OUJDA       | DPI NADOR              | 63  | 7%  |
| DRI OUJDA       | DRI OUJDA              | 49  | 6%  |
| DRI RABAT       | DPI SEKHIRAT<br>TEMARA | 2   | 0%  |
| DRI RABAT       | DPI KENITRA            | 22  | 3%  |
| DRI RABAT       | DPI RABAT              | 1   | 0%  |
| DRI RABAT       | DPI SALE               | 42  | 5%  |
| DRI TANGER      | DPI TETOUAN            | 14  | 2%  |
| DRI TANGER      | DRI TANGER             | 30  | 3%  |

Les directions de Casablanca et Béni Mellal connaissent une demande massive d'adhésion au présent régime comme le montrent les données officielles de la Direction Générale des Impôts.

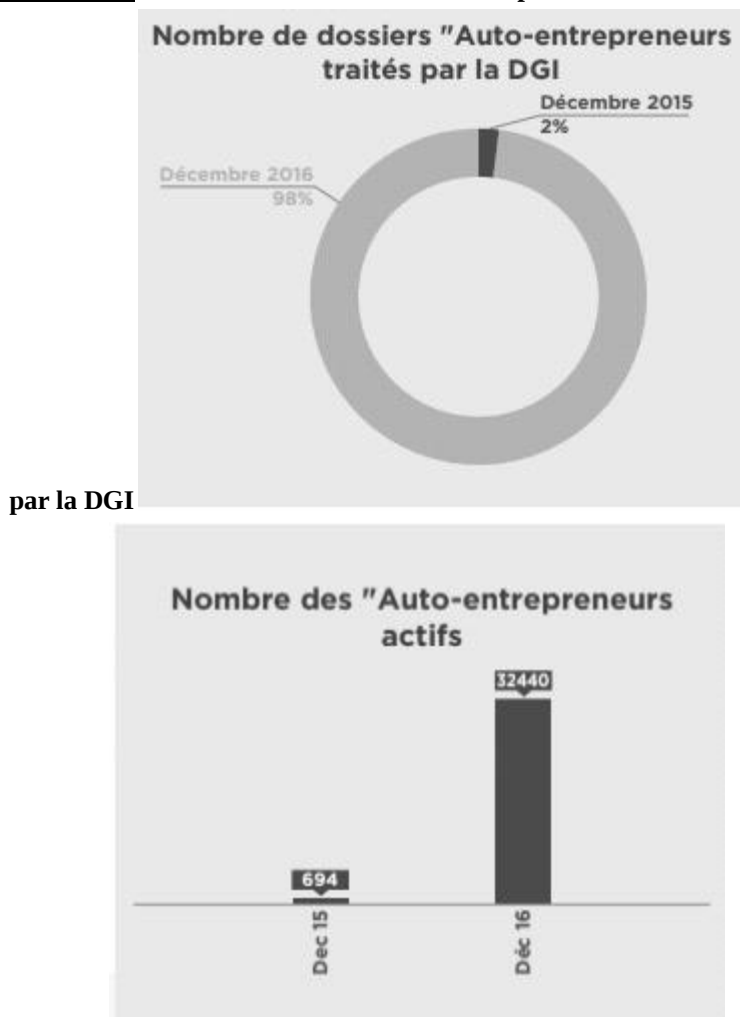
En ce qui concerne l'évolution des demandes audit régime, le graphique ci-après reflète une tendance haussière marquée par l'accroissement du nombre de dossiers traités par la direction des impôts, depuis le mois de septembre jusqu'au mois de décembre 2015.

**Graphique 2. Nombre de dossiers « Auto-entrepreneurs » traités par la DGI**



A la clôture de l'année 2016, le nombre de demandes déposées auprès des agences de «Al Barid Bank » (Ex Barid Al Maghrib), partenaire officiel à ce projet, ainsi qu'auprès des autres agences bancaires partenaires, s'élève à **41 000** demandes dont **32 440** sont déjà activées par la DGI, et ce, sur la base d'un système interconnecté liant la DGI à BAM, intitulé : « *Registre National des Auto-entrepreneurs* ».

**Graphiques 3 et 4. Nombre de dossiers « auto-entrepreneurs » traités et activés**



L'année 2016 a été considérée comme étant une année record en termes de traitement et de liquidation de dossiers d'inscription au régime de l'auto-entrepreneur. En effet, le nombre de dossiers traités jusqu'à Décembre 2016, s'élève à **32 440** dossiers, soit l'équivalent de **98%** du total des dossiers déposés, contre **694** demandes traités pendant la même période en 2015, soit une quotepart de **2%** uniquement.

Il importe de rappeler que la mise en place du régime de l'auto-entrepreneur a été précédée par d'autres mesures qui s'inscrivent dans le même objectif de justice sociale et de lutte contre l'accroissement du secteur informel au Maroc.. Il s'agit d'abord du régime d'amnistie fiscale lancé en **2013**, qui a visé une sorte de conciliation entre l'administration fiscale et les contribuables défaillants, en leur offrant la possibilité d'honorer leur dettes fiscales étatiques et locales en principal uniquement, c'est à dire

sans payer les majorations afférentes auxdites dettes. Il convient de rappeler que cette mesure a permis de drainer au budget général quelques millions de dirhams.

En outre, la prolongation du délai de prescription quadriennale de quatre à dix années permettra d'augmenter davantage la marge de manœuvre de l'administration fiscale vis-à-vis des contribuables non déclarés, ou des revenus non appréhendés. Cette attitude relativement rigide, a suivi la période de tolérance et de flexibilité de la part de l'administration fiscale au profit des marocains résidents et non résidents.

De même, l'imposition progressive du secteur agricole, depuis longtemps exonéré, rentre dans le même cadre de justice sociale et d'équité fiscale. A ce titre, un barème d'impôt a été mis en place pour comprendre de manière progressive, l'ensemble des exploitations agricoles d'ici l'an 2020.

**Tableau 3. Barème de calcul de l'IR applicable aux revenus agricoles**

| <u>Date de retour de l'impôt</u> | <u>Exploitants agricoles concernés</u> |
|----------------------------------|----------------------------------------|
| 1ier janvier 2014                | CA >ou = 35 millions de DH             |
| 1ier janvier 2016                | CA >ou = 20 millions de DH             |
| 1ier janvier 2018                | CA >ou = 10 millions de DH             |
| 1ier janvier 2020                | CA >ou = 5 millions de DH              |

- **Limites du régime de l'auto-entrepreneur**

Même s'il constitue une action incontournable pour lutter contre la progression des unités de production informelles, le régime de l'auto-entrepreneur présente un certain nombre de limites au regard des principes de justice fiscale.

Ainsi, l'exonération permanente de la TVA et l'imposition préférentielle à l'impôt sur le revenu constitueront une atteinte aux principes d'égalité devant l'impôt et par l'impôt, dans la mesure où, à revenus égaux, le montant prélevé de l'IR sera différent entre un auto-entrepreneur et une autre personne exclue dudit régime. Ceci d'une part, d'autre part, une troisième limite est relative à l'aspect libératoire de l'IR, qui va diminuer la charge fiscale de l'auto-entrepreneur, dans la mesure où son revenu professionnel ne sera pas accumulé aux autres revenus pour déterminer le revenu global taxable tel est le cas en droit commun, ce qui demeure injuste sur le plan fiscal, voire même social et appelle à remettre en cause ce produit fiscal afin de rendre justice aux opérateurs du secteur formel...