

Réforme de la procédure en matière de fraude fiscale.

Anticor, depuis 2013, s'est jointe au plaidoyer contre le monopole des poursuites du ministre du budget en matière de fraude fiscale. L'association considère que la suppression du verrou de Bercy pourrait être un terme à l'incohérence du système actuel. Ce serait un facteur d'efficacité, permettant d'envisager un changement culturel en matière de lutte contre la fraude.

1. Un système incohérent, objet de soupçons.

1.1. Une autorité judiciaire entravée.

La loi du 6 décembre 2013 a renforcé les pouvoirs d'enquête judiciaire en matière de grande délinquance financière. Le délit de fraude fiscale en bande organisée permet le recours aux techniques d'enquête spéciales (extension de la surveillance, infiltration, interception de correspondance, captation de paroles ou d'images dans un lieu privé, saisie conservatoires). Lorsque la fraude fiscale est le fait d'organisations criminelles, il n'est pas cohérent de soumettre le résultat de telles enquêtes au pouvoir de l'administration. Certains mécanismes de fraude fiscale relèvent de la criminalité organisée, ce qui a pu être vérifié dans le dossier de la fraude à la taxe carbone. La réponse à la criminalité organisée ne peut être, même en théorie, la transaction administrative.

Ce cas particulier met en évidence une incohérence institutionnelle plus générale. La création du parquet financier était une réponse politique à l'affaire Cahuzac, emblématique en matière de fraude fiscale. Or ce parquet n'est pas compétent en ce domaine. Il ne peut saisir que du blanchiment de fraude fiscale, en vertu d'une jurisprudence de la Cour de cassation. Or le blanchiment impose de démontrer des manœuvres de dissimulation¹. Surtout, l'autorité judiciaire peut connaître de l'infraction de conséquence mais n'est pas compétente pour l'infraction sous-jacente.

Enfin, le parquet européen, institué le 12 octobre 2017, aura compétence pour la protection des intérêts financiers de l'Europe et donc en matière fiscale. Sa compétence sera limitée aux enquêtes, mais la France serait peu exemplaire si le résultat de ces enquêtes était soumis à l'administration, dès lors qu'il s'agirait de fraude fiscale.

1.2. Un soupçon résiduel.

Anticor ne défend pas une position dichotomique, où la décision administrative serait sur-déterminée par des considérations politiques, à l'inverse de la décision judiciaire.

¹ Article 324-1 du code pénal : Le blanchiment est le fait de faciliter, par tout moyen, la justification mensongère de l'origine des biens ou des revenus de l'auteur d'un crime ou d'un délit ayant procuré à celui-ci un profit direct ou indirect.

Constitue également un blanchiment le fait d'apporter un concours à une opération de placement, de dissimulation ou de conversion du produit direct ou indirect d'un crime ou d'un délit.

Le blanchiment est puni de cinq ans d'emprisonnement et de 375 000 euros d'amende.

Cependant, si le parquet n'avait pu ouvrir une information pour blanchiment de fraude fiscale, l'initiative aurait appartenu à M. Cahuzac, en tant que ministre du budget. L'impartialité de l'Etat a aussi été mise en doute dans des affaires antérieures. Ainsi, le soupçon d'intervention de M. Woeth dans le dossier de Mme Bettencourt a justifié la saisine de l'Inspection des finances pour démentir. Dans un registre comparable, M. Strauss-Kahn a été soupçonné d'être intervenu en faveur de M. Lagarfeld en échange de la cassette Méry, contenant des informations sur le financement occulte de la campagne de M. Chirac.

Qu'il soit ou non fondé, ce soupçon ne peut qu'être alimenté par le choix discrétionnaire, non motivé et sans recours de l'administration.

1.3. Des effets paradoxaux.

L'objectif de la DGFIP est avant tout le recouvrement. Cela conduit à privilégier la plainte pénale dans les dossiers de moyenne ampleur dans lesquels le recouvrement est impossible. En revanche, quand un règlement apparaît envisageable, les fraudes de plus grande ampleur peuvent ne pas être poursuivies.

Paradoxalement, alors que l'autorité judiciaire devrait connaître des dossiers les plus graves, ce n'est pas le cas, sauf pour quelques cas emblématiques. La réponse judiciaire traduit cette situation en statistiques : en 2014, le montant moyen des amendes prononcées pour fraude fiscale est de 6000€. La plupart des peines de prison sont assorties du sursis.

Le « verrou de Bercy » aboutit donc à une pratique exactement inverse au sens de la décision n° 2016-545 QPC du 24 juin 2016, qui entend réserver le cumul des sanctions fiscales et des sanctions pénales aux fraudes les plus graves.

2. L'efficacité doit être recherchée dans une meilleure articulation des services.

La suppression du verrou de Bercy est une condition nécessaire, mais non suffisante pour un système plus efficace.

2.1. Les recommandations institutionnelles.

L'intervention associative tendant à la suppression du verrou de Bercy converge avec des recommandations institutionnelles. L'incapacité du pouvoir politique à entendre ce point de vue depuis 2013 est d'autant plus incompréhensible.

Dans un référé du 1er août 2013², **la Cour des comptes** recommandait d'ouvrir au parquet le droit de poursuivre certaines fraudes complexe et de ne plus limiter leur action aux seuls fait de blanchiment de fraude fiscale : "Cette ouverture circonscrite serait de nature à améliorer significativement l'efficacité de l'Etat au prix de risques limités". Elle constatait que "le processus conduisant à une sanction pénale est très long, même quand l'information initiale des faits provient de l'autorité judiciaire en application de l'article L101 du LPF. Lorsqu'il s'agit de fraude internationale

² Cour des comptes, [les services de l'Etat et la lutte contre la fraude fiscale internationale](#).

complexe, la procédure peut encore se rallonger en raison des délais de réponse dans le cadre de l'assistance administrative internationale."

"Les services fiscaux, compte tenu de leur organisation peuvent difficilement appréhender la totalité d'une fraude,. De ce fait, ils peuvent passer à côté de certains cas complexes. De son côté, l'autorité judiciaire dispose de moyens d'enquête (perquisitions, saisie, écoutes judiciaire) beaucoup plus important permettant d'appréhender la totalité d'un réseau de fraude."

L'intervention judiciaire est plus rapide : elle peut agir dans le temps de la flagrance, ce qui peut être utile au regard de la facilité de transférer les fonds par les moyens numériques. Les dispositifs de saisie conservatoire augmentent les chances de recouvrement ultérieur.

Des recommandations comparables ont été formulées par le rapport d'information de **l'Assemblée nationale** du 9 octobre 2013 : "Lutte contre les paradis fiscaux, si l'on passait des paroles aux actes?"³. Les rapporteurs écrivaient : "le verrou de Bercy nuit gravement à l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale". Il constataient un nombre de plaintes de l'administration fiscale très réduit et extraordinairement stable et un nombre de condamnations prononcées par les juridictions pénales extraordinairement faible.

Ils relevaient aussi que les exceptions au passage par la CIF témoignent de l'inadaptation du dispositif : ainsi pour les poursuites concernant la TVA, de celles relevant de la police fiscale, qui dispose de la possibilité d'examiner les dossiers en amont de la CIF, et surtout dans le cas de blanchiment de fraude fiscale.

Ils concluaient que le fonctionnement parallèle du fiscal et du pénal conduit à un cercle vicieux dont il faut sortir. Aujourd'hui, le faible nombre des affaires fait que les magistrats sont perçus comme insuffisamment au fait du fiscal. Les délais sont longs. L'augmentation des moyens de la justice n'apparaît pas justifiée. Il faut inverser la tendance : plus les magistrats seront saisis de questions fiscales, plus ils pourront les traiter efficacement et plus les moyens supplémentaires s'imposeront d'eux-mêmes.

2.2. Propositions :

- **Suppression du verrou de Bercy** : abrogation du monopole du ministre du budget pour les poursuites en matière de fraude fiscale, à peine d'irrecevabilité.
- **Suppression de la Commission des infractions fiscales** : la définition de la politique répressive en matière fiscale relève du parquet. La CIF est un obstacle, qui ralentit la procédure. Elle n'apporte aucune garantie au contribuable poursuivi.
- **Obligation d'accord du procureur** : prévoir que "pour cas graves de fraude fiscale, résultant du montant des droits fraudés, de la nature des agissements de la personne poursuivie ou des circonstances de leur intervention", toute transaction est subordonnée à l'accord du procureur de la République. La

³ [Rapport d'information n°1423 du 9 octobre 2013.](#)

définition de la gravité est celle donnée par le Conseil constitutionnel⁴. Elle laisse une marge de manoeuvre importante à l'administration fiscale. L'hypothèse d'une violation manifeste de ces dispositions n'appelle pas d'autres sanctions que celles déjà prévues pour la concussion⁵.

- **Obligation pour le procureur de demander l'avis de la DGFIP** s'il envisage des poursuites en matière de fraude fiscale ou de blanchiment de fraude fiscale, à charge pour l'administration de répondre dans les deux mois. Cette demande d'avis est importante notamment dans les situations où le calcul de l'impôt est déterminant pour caractériser l'élément matériel de l'infraction. Elle concernerait principalement des situations dans lesquelles l'autorité judiciaire serait informée d'une infraction fiscale au cours d'une enquête pénale.
- **Spécialisation des juridictions** ; ces mécanismes d'information fonctionneront d'autant mieux s'ils sont renforcés par la spécialisation des acteurs. Dans la mesure où seules les infractions les plus graves ont vocation à être poursuivies, il convient de spécialiser les JIRS⁶ et le parquet national financier pour ce type d'infractions. Cela permettrait aussi à ces juridictions de disposer d'assistants fiscaux, détachés à partir des fonctionnaires de l'administration fiscale; comme c'est déjà le cas au PNF. Cette collaboration entre les acteurs devrait permettre un meilleur fonctionnement de l'article 40 du code de procédure pénale, notamment dans le cas où il y aurait lieu, pour l'administration, de présumer des infractions connexes aux fraudes.
- **Création d'un bloc de compétences** : le juge de la fraude n'est pas le juge de l'impôt. Néanmoins, la décision de l'administration doit pouvoir être discutée devant le juge de la fraude. La définition d'un bloc de compétence, paraît la solution la plus appropriée. Les juridictions pénales sont déjà compétentes pour connaître la légalité d'un acte administratif individuel⁷. Le Conseil constitutionnel admet lorsque l'application d'une législation ou d'une réglementation spécifique pourrait engendrer des contestations contentieuses diverses qui se répartiraient, selon les règles habituelles de compétence, entre la juridiction administrative et la juridiction judiciaire, il est loisible au

⁴ [Conseil constitutionnel, Décision n°2016-546 QPC](#)

⁵ Article 432-10 du code pénal : Le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique ou chargée d'une mission de service public, de recevoir, exiger ou ordonner de percevoir à titre de droits ou contributions, impôts ou taxes publics, une somme qu'elle sait ne pas être due, ou excéder ce qui est dû, est puni de cinq ans d'emprisonnement et d'une amende de 500 000 €, dont le montant peut être porté au double du produit tiré de l'infraction.

Est puni des mêmes peines le fait, par les mêmes personnes, d'accorder sous une forme quelconque et pour quelque motif que ce soit une exonération ou franchise des droits, contributions, impôts ou taxes publics en violation des textes légaux ou réglementaires.

La tentative des délits prévus au présent article est punie des mêmes peines.

⁶ La loi du 9 mars 2004 a créé 8 juridictions implantées, eu égard à l'importance des contentieux traités et aux aspects liés à la coopération transnationale, à Paris, Lyon, Marseille, Lille, Rennes, Bordeaux, Nancy et Fort de France. A Paris, le contentieux fiscal serait centralisé au PNF.

⁷ Article 111-5 du code pénal : Les juridictions pénales sont compétentes pour interpréter les actes administratifs, réglementaires ou individuels et pour en apprécier la légalité lorsque, de cet examen, dépend la solution du procès pénal qui leur est soumis.

législateur, dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, d'unifier les règles de compétence juridictionnelle au sein de l'ordre juridictionnel principalement intéressé⁸. En effet, la révision n'est pas une solution adéquate pour mettre en cohérence des décisions des deux ordres juridictionnels qui pourraient être contradictoires.

- **Droit pour les associations agréées le droit de se constituer partie civile en matière de fraude fiscale.** Les associations agréées en matière de lutte contre la corruption peuvent déjà se constituer partie civile, en vertu de l'article 2-23 du code de procédure pénale, notamment pour les infractions de recel et de blanchiment. La normalisation de la lutte contre la fraude fiscale impose que les associations agréées puissent se constituer partie civile en matière de fraude fiscale.

La suppression de verrou de Bercy apporte une réponse à des questions de principe importantes. Elle répond aussi aux préoccupations sur l'égalité des citoyens devant la loi et devant l'impôt. Elle supprime une procédure dérogatoire et permet de rapprocher la fraude fiscale du droit commun : les fraudeurs à l'impôt doivent, autant que possible, être traités comme les autres délinquants.

Elle n'est pas exclusive d'une nécessaire ambition politique, qui doit conduire à renforcer les moyens en personnel ainsi que les moyens techniques. Il faut souligner que ces moyens sont modestes en proportion de ce qu'ils peuvent rapporter à l'Etat.

Elle permet d'envisager une nouvelle culture de lutte contre la fraude par la convergence des objectifs entre autorités administrative et judiciaire.

Elle doit être nécessairement prolongée par des initiatives sur les moyens non frauduleux d'évitement de l'impôt, qui représentent des enjeux financiers plus importants que la fraude stricto sensu. Ces initiatives devront notamment concerner la concurrence fiscale et agressive qui perdure dans l'Union européenne.

6 mars 2018

⁸ [Décision 86-224 DC du 23 janvier 1987.](#)