

La détection de la fraude fiscale des particuliers

Rapport de la cour des compte

Page 56 à 59

2 - Le dispositif des aviseurs fiscaux, une place croissante pour la dénonciation fiscale

2 - Le dispositif des aviseurs fiscaux, une place croissante pour la dénonciation fiscale

Le dispositif des « aviseurs fiscaux » illustre l'usage accru du renseignement fiscal, second pilier de la stratégie de lutte contre la fraude déployée au cours de la dernière décennie.

Le cadre juridique permettant de recueillir de façon licite des renseignements et de sécuriser leur exploitation est né des scandales *Luxembourg Leaks* en 2014, *Swiss Leaks* (HSBC) en 2015 et *Panama Papers* en 2016. Il vise à clarifier les relations entre l'auteur d'une dénonciation et l'administration fiscale, en empêchant notamment que les fonctionnaires concernés soient accusés de recel s'ils utilisent des informations volées³⁰.

³⁰ Cf. Rapport d'information n° 4 489 de la commission des finances de l'Assemblée nationale (septembre 2021). Pour éviter cette accusation, la France avait été contrainte en 2007 de demander à des États étrangers par la voie officielle des informations permettant d'identifier des contribuables français disposant frauduleusement d'un compte bancaire au Liechtenstein alors que ces informations avaient déjà été communiquées par un informateur à l'administration.

Les aviseurs fiscaux sont les personnes, françaises ou étrangères, qui dénoncent à l'administration, de leur propre chef et moyennant rémunération, des opérations fiscales frauduleuses ou soupçonnées telles. Les irrégularités mineures ne sont pas concernées³¹. L'agent public qui recueille l'information ne peut plus être accusé de recel et celle-ci peut être utilisée dans le cadre du contrôle fiscal, même si son origine est irrégulière (par exemple si le dénonciateur a obtenu l'information par le biais d'un vol de dossiers ou d'une effraction numérique). L'aviseur peut être indemnisé sur décision de l'administration, cette indemnité n'étant ni forfaitaire ni proportionnelle au montant des droits éludés mais établie sur des bases *ad hoc*. L'agent qui reçoit les dénonciations doit s'assurer que les échanges avec l'aviseur s'inscrivent dans le cadre légal, sans que l'une ou l'autre des parties s'expose à un risque juridique personnel³².

L'aviseur ne doit pas être confondu avec le lanceur d'alerte, lequel « révèle ou signale de manière désintéressée et de bonne foi » un crime, un délit ou la violation grave et manifeste d'une convention internationale ou d'une loi, ou encore « une menace ou un préjudice grave pour l'intérêt public dont il a eu personnellement connaissance ». L'aviseur bénéficie du respect de son anonymat mais il n'est pas protégé contre des représailles professionnelles, à la différence du lanceur d'alerte.

Après une expérimentation en 2017, le dispositif des aviseurs fiscaux a été pérennisé par la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude. Il a ensuite été étendu en 2020 à de nouveaux impôts et, à titre expérimental, aux montants de fraude égaux ou supérieurs à 100 000 €.

Le rendement budgétaire du dispositif des aviseurs fiscaux est élevé. De janvier 2017 à septembre 2021, six aviseurs fiscaux ont permis le recouvrement de 110 M€ de droits et pénalités alors qu'ils n'ont été indemnisés qu'à hauteur de 1,8 M€, soit une « commission de dénonciation » équivalente à 1,5 %. Depuis, trois indemnités supplémentaires ont été accordées, portant le total de la rémunération des aviseurs fiscaux à 3,4 M€ fin 2022. Compte tenu de la complexité des affaires, mêlant indistinctement fraude fiscale des particuliers et des professionnels, la proportion des droits qui concernent la fraude des seuls particuliers n'est pas communiquée par la DGFIP.

³¹ Le Gouvernement souhaitait éviter l'afflux de dénonciations ponctuelles malveillantes (cf. compte-rendu intégral, 2^e séance du 18 novembre 2016, page 7643).

³² L'accès aux antécédents judiciaires (TAJ, cf. Glossaire) peut être utile afin de mieux évaluer les risques pris, s'agissant par exemple de dénonciations effectuées par un délinquant multirécidiviste.

Le dispositif des aviseurs fiscaux affiche une très nette montée en puissance, susceptible de soulever la question de son juste ciblage. Le nombre de dénonciations assorties de demandes d'indemnisation est passé de 27, en phase expérimentale, à 129 en 2022 après quatre ans de mise en œuvre opérationnelle. Au total, 446 demandes d'indemnisation ont été présentées en six ans. Les neuf décisions positives (soit 2 % des demandes) reflètent une sélectivité marquée qui rappelle que les dénonciations des aviseurs fiscaux ne sont généralement pas directement pertinentes et impliquent un travail d'enrichissement. En 2021, 16 % des informations communiquées par les aviseurs faisaient l'objet de vérifications, tandis qu'en 2022, cette proportion est passée à 41 %. Les affaires ayant effectivement donné lieu à l'ouverture d'un contrôle fiscal se situent autour de 12 % en 2021 et de 11 % en 2022.