



Le Premier président

Paris, le - 1 AOUT 2013

67603

à

Monsieur Jean-Marc AYRAULT
Premier ministre

Objet : les services de l'État et la lutte contre la fraude fiscale internationale.

La Cour des comptes a mené au cours de ces dernières années, sur le fondement de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, plusieurs enquêtes sur l'organisation, les méthodes et les résultats du contrôle fiscal en France, d'abord dans les services déconcentrés puis dans les directions nationales de contrôle et l'administration centrale de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Elle a également examiné le fonctionnement de Tracfin et la lutte contre la fraude à la TVA sur les quotas de carbone.

La Cour, à partir de juin 2012, a prolongé ses investigations en réalisant, une enquête sur les services de l'État et la lutte contre la fraude fiscale internationale.

La fraude fiscale internationale prend des formes multiples et elle concerne des contribuables de nature très différente : des personnes physiques dont les activités sont, pour l'essentiel, légales, de grands groupes qui utilisent abusivement des mécanismes d'optimisation fiscale ou encore des réseaux criminels qui ont notamment investi le champ de la fraude à la TVA.

L'ouverture des frontières, la dématérialisation des échanges, les facilités de transport et la concurrence fiscale contribuent au développement de la fraude fiscale internationale, alors que les frontières constituent toujours un obstacle au contrôle et à la sanction de ces fraudes malgré les progrès réalisés dans la coopération entre les États.

Depuis juin 2012, date de début de cette enquête, des évolutions significatives ont été enregistrées en matière de lutte contre la fraude fiscale internationale.

Certaines recommandations formulées par la Cour au stade du relevé d'observations provisoires adressé aux administrations concernées ont d'ores et déjà fait l'objet de mesures annoncées par le Gouvernement ou sont inscrites dans les projets de loi qui sont en cours de discussion au Parlement.

C'est le cas notamment de l'extension de la compétence de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF) aux faits de blanchiment de fraude fiscale ainsi que de la création, pour la fraude fiscale, de la circonstance aggravante de bande organisée qui permet d'utiliser les moyens d'investigation particuliers de la criminalité organisée.

C'est également le cas de l'amélioration de la transparence financière des implantations des banques françaises à l'étranger, notamment avec le renforcement de la surveillance de l'Autorité de contrôle prudentiel sur leurs filiales *offshore*, et de l'ouverture de négociations sur la création d'un fichier des contrats d'assurance-vie.

L'effet de ces mesures devra être évalué lorsqu'elles seront pleinement entrées en vigueur.

À partir de l'enquête réalisée sur l'organisation et l'action des services de l'État, la Cour m'a toutefois demandé, sans attendre, en application de l'article R. 143-1 du code des juridictions financières, d'appeler votre attention sur les améliorations qui lui paraissent encore pouvoir être apportées à la lutte contre la fraude fiscale internationale.

Une annexe développe les principaux sigles utilisés dans ce document.

Outre la nécessaire poursuite de la lutte contre les paradis fiscaux (1), trois orientations principales lui semblent devoir être suivies : le renforcement de la recherche et de la coordination du renseignement (2), l'amélioration de l'organisation interne de la DGFIP et de la coordination de son action avec celle de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) (3), l'implication plus efficace du juge dans la lutte contre la fraude fiscale internationale (4).

1. Poursuivre la lutte contre les paradis fiscaux

La coopération internationale constitue un volet important de la lutte contre l'évasion fiscale illégale. Les efforts entrepris par la France au sein de l'Union européenne et du Forum mondial afin de promouvoir la signature d'accords de coopération et de faire prévaloir l'échange automatique d'informations doivent être soulignés.

Toutefois, seule l'effectivité des accords signés fera réellement avancer la lutte contre la fraude fiscale internationale.

Depuis 2008, la France s'est dotée d'un arsenal législatif contraignant et dissuasif à l'égard des États et territoires non coopératifs (ETNC) figurant sur la liste fixée annuellement par arrêté du ministre de l'économie en application de l'article 238-0-A du code général des impôts.

Néanmoins cette liste, qui ne se fonde que sur la signature d'accords d'assistance administrative et sur les évaluations de l'OCDE, demeure très restreinte, ce qui prive largement d'effets l'ensemble de la législation qui s'y réfère.

En particulier, la liste française des paradis fiscaux, telle qu'elle ressort de l'arrêté du ministre de l'économie en date du 6 avril 2012, ne comprend pas les pays vers lesquels les fraudeurs fiscaux (personnes physiques et morales) se tournent prioritairement pour réaliser leurs opérations.

Ceux-ci choisissent en effet souvent des pays dans lesquels les dispositifs anti-blanchiment sont défaillants, notamment en raison de la faiblesse des systèmes de supervision bancaire, de l'absence de coopération judiciaire, de l'opacité des structures commerciales ou d'un fort secret bancaire privant largement d'effets la coopération entre administrations fiscales.

Aussi, la liste française des paradis fiscaux devrait-elle être complétée en prenant en compte certains critères utilisés en matière de lutte anti-blanchiment dans les évaluations du GAFI¹, sans attendre l'échéance prévue en 2014 des examens par les pairs du Forum mondial. Sur cette liste pourraient également figurer à l'avenir ceux des pays qui feraient prévaloir leur secret bancaire sur l'échange automatique d'informations dans le cadre des négociations futures sur le sujet.

2. Renforcer la recherche et la coordination du renseignement

En dépit des progrès de la coopération internationale, la DGFIP reste démunie face à des faits souvent invisibles depuis le territoire national comme la détention frauduleuse d'avoirs dans les places *offshore* par des résidents français.

Aussi, il est essentiel que les services du ministère des finances puissent utiliser les informations obtenues par d'autres services de l'État ou des organismes de contrôle dans le cadre de leurs missions spécifiques.

Or, trop souvent, les administrations restent chacune dans leur logique et ne partagent leurs informations que lorsqu'elles ne savent ou ne peuvent pas les traiter. Cette situation est d'autant plus dommageable qu'un certain nombre d'informations, prises individuellement sous un angle administratif, ne laissent supposer aucune anomalie, alors qu'une approche globale peut aider à mettre au jour des fraudes.

Il en est ainsi des déclarations de transfert de capitaux qui sont régulières d'un point de vue douanier mais peuvent participer de la fraude fiscale internationale. De même un compte bancaire déclaré à l'étranger et présentant un solde nul au 31 décembre ne constitue pas un indice de fraude pour l'administration fiscale, alors qu'il peut servir à blanchir des fonds. Quatre ans après les fraudes à la TVA carbone qui ont causé un préjudice de 1,6 Md€ à la France, tous les enseignements en matière de réactivité et de coopération des services administratifs n'ont pas été tirés.

La recherche du renseignement doit donc pouvoir s'appuyer sur la coopération de tous les acteurs, notamment la direction centrale du renseignement intérieur (DCRI) et la cellule française de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (Tracfin), et sur la mise en œuvre effective de l'obligation de déclaration de soupçon à Tracfin des autorités de contrôle des professions assujetties.

a) S'appuyer plus fortement sur Tracfin et la Direction centrale du renseignement intérieur (DCRI)

Tracfin peut communiquer à l'administration fiscale, de sa propre initiative, des informations sur des faits susceptibles de constituer une fraude fiscale, mais il considère qu'il ne peut pas répondre aux demandes de l'administration fiscale.

Pourtant, l'article L. 561-29 II du code monétaire et financier (CMF) n'interdit pas que la transmission puisse s'effectuer à la demande de l'administration fiscale. Dans le cadre de l'article L. 83 du livre des procédures fiscales (LPF), les administrations de l'État, dont Tracfin

¹ Le Groupe d'action financière (GAFI) est un organisme intergouvernemental, au sein de l'OCDE, visant à développer et promouvoir des politiques nationales et internationales afin de lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

fait partie, doivent en outre communiquer aux services fiscaux, sur leur demande, les documents qu'ils possèdent sans pouvoir opposer le secret professionnel.

La DGFIP a donc la possibilité légale de demander à Tracfin la transmission de renseignements², mais elle ne le fait pas.

La récente conclusion d'un protocole entre Tracfin et DGFIP aurait dû être l'occasion de clarifier les conditions dans lesquelles la DGFIP peut accéder aux informations détenues par Tracfin, notamment lorsqu'elle enquête sur des personnes soupçonnées de fraude fiscale internationale.

La Cour recommande donc de compléter le protocole Tracfin/DGFIP sur ce point.

Depuis 2009 et la transposition de la troisième directive européenne sur la lutte contre le blanchiment, Tracfin s'est vu confier une nouvelle mission concernant spécifiquement la fraude fiscale et son blanchiment. Cette mission est encore appelée à monter en puissance en raison de la prise en compte des *infractions fiscales pénales* dans les normes du GAFI qui ont vocation à être reprises dans la 4^e directive anti-blanchiment. Tracfin a commencé à prendre en compte cette nouvelle mission, en recrutant des personnels de la DGFIP, mais le service doit encore renforcer significativement l'exploitation des informations les plus intéressantes pour l'administration fiscale, en qualité et en quantité.

L'affectation de personnels supplémentaires de la DGFIP pour cette mission particulière permettrait, par ailleurs, de ne pas réduire les moyens que Tracfin consacre à ses autres missions.

En application de l'article L. 561-27 du code monétaire et financier (CMF), Tracfin pourrait traiter des listes, du type « *HSBC* », dont les services fiscaux ne peuvent pas se prévaloir compte-tenu de leur origine. Dans le cadre de sa mission de la lutte contre le blanchiment de fraude fiscale, Tracfin pourrait vérifier les informations, enrichir les plus pertinentes et transmettre à l'autorité judiciaire ou aux administrations concernées (Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales – URSSAF-, Douanes, DGFIP, Police, DCRI) des notes d'information sur le fondement de l'article L. 561-29 du CMF. Les transmissions de Tracfin garantissant l'anonymat du déclarant initial, l'origine des informations reçues par le service ne peut pas être opposée par le contribuable. Pourtant, en dépit des difficultés rencontrées dans l'exploitation de la liste *HSBC*, la DGFIP n'a pas envisagé cette possibilité ouverte par la législation actuelle.

Pour sa part, la DCRI dispose d'informations financières dans le cadre de ses missions, mais elle les exploite peu et aucun texte ne permet qu'elle les transmette à l'administration fiscale³.

Une modification législative autorisant les échanges d'informations entre la DCRI et la DGFIP et l'exercice d'un droit de communication fiscal à l'égard de la DCRI permettrait de renforcer la lutte contre la fraude fiscale.

Un protocole entre la DCRI et la DGFIP pourrait définir le périmètre de ces échanges et leurs modalités pratiques, notamment s'agissant des accès aux fichiers (directs ou indirects) et de la traçabilité des consultations.

Ce protocole pourrait prévoir le détachement d'un agent de la DGFIP à la DCRI pour permettre la transmission de ces informations avec les garanties attachées à leur caractère sensible.

² Sur la base d'une analyse semblable, l'autorité judiciaire agissant par la voie de la réquisition, sur le fondement des textes généraux du code de procédure pénale (articles 60-1, 77-1-1 et 99-3) obtient communication par Tracfin d'éléments intéressants des enquêtes.

³ *À contrario*, l'administration fiscale est tenue de fournir aux agents habilités des services de renseignement tout document utile à l'exercice de leur mission (article L. 135 S du livre des procédures fiscales).

b) Impliquer plus fortement les autorités de contrôle des professionnels

Les fraudeurs internationaux utilisent souvent les réseaux bancaires pour leurs opérations, et peuvent recourir pour leurs schémas de fraude aux prestations d'avocats, d'experts comptables, de notaires ou de conseillers en investissement financier. Le système français de lutte anti-blanchiment repose sur la vigilance de ces professionnels dans les transactions auxquelles ils concourent et le respect de leurs obligations déclaratives.

En application de l'article L. 561-30 II⁴ du CMF, les autorités de contrôle des professionnels soumis à obligation déclarative, y compris leurs instances ordinales, doivent⁵ informer Tracfin des faits susceptibles d'être liés au blanchiment des capitaux ou au financement du terrorisme qu'elles ont découverts dans le cadre de leur mission. La Cour a eu l'occasion⁶ de souligner la faible implication de certains professionnels, les défaillances de leurs contrôles et la quasi-absence de remontée d'informations à Tracfin.

- L'autorité de contrôle prudentiel (ACP)

Parmi les autorités de contrôle, seule l'ACP a pleinement intégré la lutte anti-blanchiment dans ses programmes de contrôles. Toutefois, ses contrôles ne portent pas pleinement leurs effets pour deux raisons principales.

En premier lieu, malgré les évolutions législatives récentes relatives à la transparence des implantations bancaires et à l'extension des possibilités de contrôles sur place, la compétence de l'ACP en matière de contrôle des dispositifs de lutte anti-blanchiment des banques couvre imparfaitement leurs filiales et succursales implantées hors de l'espace économique européen (EEE). Même si, en application de l'article L. 612-26 du CMF, l'ACP peut étendre ses contrôles sur place aux filiales installées à l'étranger dans le cadre de conventions internationales, en pratique, lors de l'extension de contrôles à des entités hors EEE, l'autorité de contrôle ne dispose que d'une marge de manœuvre réduite. Ainsi, l'ACP a pu se voir refuser l'accès aux données nominatives des filiales de groupes en Suisse ou à Guernesey. Les maisons-mères des établissements français n'ont elles-mêmes pas accès à ces informations, notamment lorsque leurs succursales étrangères externalisent leurs centres informatiques dans des pays à fort secret bancaire. En outre, l'ACP ne peut interdire l'implantation d'une filiale d'un établissement français dans un pays où son contrôle ne pourra pas s'exercer de manière satisfaisante.

En second lieu, la réponse apportée par l'ACP aux défaillances des établissements financiers n'est pas toujours assez ferme. Dans plusieurs dossiers de contrôle de banques privées examinés par la Cour, l'ACP a constaté des opérations suspectes qui auraient dû faire l'objet de déclarations de soupçon de la part d'établissements bancaires, voire de dénonciations au Procureur. Or l'ACP, en application d'une interprétation erronée de l'article L. 561-30 du CMF, attend l'issue de la procédure contradictoire du contrôle bancaire pour faire une déclaration à Tracfin, en incitant éventuellement les établissements à se mettre en règle de leurs obligations déclaratives. Ce faisant, elle traite la déclaration de soupçon comme une suite du contrôle, alors qu'il s'agit d'une obligation légale à respecter immédiatement dès le stade du soupçon, indépendamment des suites et d'une éventuelle sanction. Le manque de réactivité de l'ACP limite les possibilités ultérieures de mise en jeu de la responsabilité pénale de l'établissement pour complicité.

⁴ « Lorsque, dans l'accomplissement de leur mission, les autorités de contrôle et les ordres professionnels découvrent des faits susceptibles d'être liés au blanchiment des capitaux ou au financement du terrorisme, ils en informent Tracfin ».

⁵ Cette obligation n'est assortie, à l'heure actuelle, d'aucune sanction.

⁶ Insertion au rapport public annuel 2012 sur *Tracfin et la lutte contre le blanchiment*.

L'approche graduée mise en place par l'ACP en matière de sanctions (déjà critiquée par la Cour⁷) est particulièrement inadaptée dans les cas où la banque pourrait être considérée comme complice d'infractions.

En matière de blanchiment de fraude fiscale, faute d'information de Tracfin et faute de suites répressives, l'intervention de l'ACP n'a pas de caractère dissuasif.

- Les autres autorités de contrôle

À chaque profession assujettie au dispositif de déclaration de soupçon à Tracfin est attachée une autorité de contrôle, qui peut être une entité publique (l'autorité des marchés financiers -AMF- par exemple) ou un organisme professionnel (Conseil national des barreaux, Compagnie nationale des commissaires aux comptes, Chambre des huissiers, par exemple). Un groupe de travail consacré aux autorités de contrôle au sein du Conseil d'orientation de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme, réuni sous l'égide de la direction générale du Trésor, a conclu que leurs obligations de déclaration à Tracfin sont « peu mises en pratique » et « la question de la responsabilité des autorités de contrôle en cas de non transmission à Tracfin de telles informations a été soulevée ».

Dans le cadre du contrôle de Tracfin, la Cour a elle-même déjà eu l'occasion de souligner la faible implication des professionnels, hors secteur bancaire, dans le dispositif anti-blanchiment, les défaillances de leurs contrôles et l'absence de respect de leurs obligations déclaratives. Elle a ainsi relevé que l'implication des conseillers en investissement financier, dont le contrôle incombe à l'AMF, apparaît trop limitée. En dépit de ce constat, cette profession reste encore trop peu contrôlée : parmi les 4 192 professionnels recensés, seuls 18 ont fait l'objet de contrôles par l'AMF en 2012.

Les avocats, qui ne procèdent en pratique à aucune déclaration de soupçon, demeurent très réticents vis-à-vis du dispositif les concernant. Pourtant la Cour européenne des droits de l'homme (CDEH), dans un arrêt du 6 décembre 2012 a confirmé que « telle que mise en œuvre en France et eu égard au but légitime poursuivi et à la particulière importance de celui-ci dans une société démocratique, l'obligation de déclaration de soupçon ne porte pas une atteinte disproportionnée au secret professionnel des avocats ». Ceux-ci doivent donc désormais se conformer aux dispositions du Code monétaire et financier en matière de déclaration de soupçon, notamment lorsqu'ils interviennent dans des montages pouvant permettre à leurs clients de dissimuler des sommes soumises à imposition en France.

Il conviendrait de rappeler plus fermement leurs obligations à ces professionnels et que Tracfin et leurs autorités de contrôle précisent les informations qu'ils doivent transmettre. La rédaction de lignes directrices conjointes avec Tracfin⁸ serait nécessaire pour celles des autorités qui ne l'ont pas encore fait, comme le Conseil des barreaux ou la Chambre des huissiers.

3. Améliorer l'organisation de la DGFIP et la coordination au sein du ministère des finances

La recherche et le traitement du renseignement doivent être améliorés au sein même du ministère des finances.

⁷ Rapport effectué à la demande de l'Assemblée nationale sur *La mise en place de l'autorité de contrôle prudentiel*, octobre 2011.

⁸ Comme l'ont déjà fait l'ACP, l'AMF, la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) pour les intermédiaires immobiliers et les sociétés de domiciliation, et l'Ordre des experts comptables.

Cela suppose une meilleure organisation de la DGFIP, notamment de la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) qui est la plus directement concernée, et une mutualisation des informations et de certains moyens d'enquête rapides entre la DGFIP et la DGDDI.

a) *Optimiser l'organisation et les moyens de la DGFIP*

- Les moyens informatiques

La Cour a souligné à plusieurs reprises au cours des dernières années que l'architecture des systèmes informatiques utilisés dans le cadre du contrôle fiscal repose sur des bases de données et des applications très nombreuses, anciennes, peu ergonomiques et souvent non interconnectées. Ces bases ont été construites pour répondre à des besoins métiers spécifiques, alors que la détection des risques de fraude fiscale suppose souvent de rapprocher les données. Ce rapprochement devrait aussi concerner les informations collectées par la DGDDI (cf. *infra*).

En outre, la DGFIP devrait utiliser beaucoup plus fréquemment les techniques modernes d'exploitation des grandes bases de données afin d'en extraire les informations utiles à la détection des risques de fraude (le *datamining*⁹). Le régime d'autorisation de la CNIL ne s'oppose pas à la création d'un système d'analyse risque comparable à ceux développés notamment en Belgique en matière de détection précoce de carrousels TVA.

L'administration fiscale devrait donc développer son propre *datamining* avec l'appui de compétences externes lui permettant de bénéficier des meilleures expertises – ainsi qu'ont procédé les États étrangers les plus avancés dans ce domaine et les organismes de sécurité sociale en France. Le développement de ces techniques fait d'ailleurs partie du plan national de lutte contre la fraude présenté le 11 février 2013 et la Douane s'est engagée depuis plusieurs années dans de telles expérimentations qu'il convient d'encourager et d'accélérer.

- Le rôle de la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF)

La DNEF est le point d'entrée de toutes les sources d'informations externes à la DGFIP (DGDDI, Tracfin, *Eurofisc*, administrations étrangères, etc.). En outre, elle bénéficie d'un monopole de mise en œuvre de la procédure de perquisition fiscale. Cette situation résulte de la volonté de préserver cette direction nationale dans sa fonction historique de plateforme de renseignement permettant de programmer et de nourrir les contrôles fiscaux des services opérationnels.

Bien qu'elle ait abandonné sa production documentaire sur les schémas de fraude et sur les risques spécifiques à certains secteurs, qui était pourtant utile aux services déconcentrés, la DNEF a cherché à devenir une centrale de renseignements (à l'instar de la direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières – DNRED - ou de la DCRI) tout en gardant une activité de contrôle, notamment lorsqu'une perquisition semble nécessaire.

Or les enquêtes récentes de la Cour sur les services, à compétence nationale ou déconcentrés, en charge du contrôle fiscal ont montré une diminution sensible de la part des contrôles programmés sur la base d'informations transmises par la DNEF¹⁰. L'enquête sur la lutte contre la fraude fiscale internationale confirme ce constat sur les difficultés de modernisation et d'adaptation propres à la DNEF.

⁹ En français, « extraction de connaissance à partir de données ».

¹⁰ À la suite de son contrôle de la direction nationale de vérification des services fiscaux (DNVSF), la Cour relevait ainsi que le volume d'informations adressées par la DNEF à cette direction avait été divisé par deux de 2005 à 2009. De même, elle observait, à l'issue de son contrôle de la DNEF que : « Compte tenu des fraudes visées par les services de la DNEF, notamment les carrousels TVA, l'anticipation et la réactivité sont des facteurs déterminants. En ce domaine, des progrès importants sont à réaliser comme la fraude massive à la TVA sur les quotas carbone l'a clairement mis en évidence ».

La direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) dispose seule aujourd'hui du droit de réaliser les perquisitions fiscales prévues à l'article L. 16B du livre des procédures fiscales.

Un tel monopole de moyen - quelle que soit la fraude poursuivie - ne se justifie pas. Afin d'améliorer l'efficacité de la lutte contre la fraude, en particulier la fraude internationale qui est souvent très rapide et éphémère, il importe de raccourcir les délais d'intervention des agents de contrôle et de favoriser une programmation et des contrôles autonomes au sein de chaque direction, sans devoir requérir l'intervention d'une direction nationale.

Une partie des compétences et des moyens de la DNEF pourrait dès lors être redéployée en direction des directions interrégionales de contrôle fiscal et des deux directions nationales, la direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) et la direction nationale de vérification des services fiscaux (DNVSF). La mise en œuvre de la perquisition fiscale prévue à l'article L16 B du Livre des procédures fiscales pourrait ainsi leur être en partie attribuée, la DNEF conservant un rôle de soutien technique. Une telle déconcentration est rendue possible par le renforcement des compétences des directions interrégionales ou nationales pour traiter la fraude internationale, de sa détection à sa répression, en application du plan interrégional du contrôle fiscal 2009-2012 qui a fait de la fraude internationale un axe prioritaire et sensibilisé les agents par des formations dédiées.

La DNEF pourrait alors se recentrer sur sa mission principale de recueil et de diffusion de l'information sur les fraudes les plus complexes, notamment les fraudes internationales.

b) Mieux coordonner les services des ministères financiers

Les actions de lutte contre la fraude fiscale internationale menées par les différents ministères et services demeurent insuffisamment coordonnées malgré la création de la Délégation nationale à la lutte contre la Fraude (DNLF). Jusqu'à présent, la DNLF, faute de moyens (11 personnes) et de poids administratif, n'a pas su s'imposer comme acteur de la coordination entre tous ces services, notamment entre ceux du ministère des finances, et a concentré son action sur la fraude sociale plus que sur la fraude fiscale.

Malgré de récents progrès, la DGFIP et la DGDDI ne coopèrent pas encore suffisamment pour lutter contre la fraude fiscale, notamment internationale. Leur collaboration fait désormais l'objet de protocoles et se traduit par des réunions entre directions et des transmissions d'informations ainsi que par l'utilisation d'instruments juridiques tels que le droit de communication. Ces échanges demeurent cependant trop peu nombreux et trop lents.

- Le partage des données informatisées

Le protocole DGDDI/DGFIP signé le 3 mars 2011 a permis des progrès dans la collaboration, notamment sur les informations concernant les fraudes au « régime 42 » qui permet de faire entrer des marchandises en franchise de TVA dans un pays de l'Union européenne pour les réexpédier dans un autre pays de l'Union.

Ces fraudes, initialement douanières, sont systématiquement accompagnées de fraudes fiscales. Toutefois, deux ans après la signature du protocole, l'accès croisé à certaines bases de données DGFIP/DGDDI visées par le document n'est toujours pas mis en place et une « solution temporaire » permet simplement à une cinquantaine d'agents de la Douane d'avoir accès aux bases DGFIP, et à quelques agents de la DGFIP d'avoir accès aux bases de données douanières. Le processus de croisement des connaissances et des analyses entre DGFIP et DGDDI est donc encore peu opérationnel et de nouvelles avancées sont souhaitables.

Une coopération accrue de la DGFIP et de la DGDDI en matière de fraude complexe, s'appuyant sur la mise en commun de données, l'analyse-risque et le *datamining* sur la base de

ces informations permettrait de mieux exploiter les renseignements existants et de nouvelles données pourraient être intégrées dans l'analyse du risque de fraude.

Ainsi, les informations relatives aux transferts internationaux d'espèces devraient être mieux exploitées : la déclaration de transfert de capitaux auprès des douanes¹¹ mentionne le nom de la personne, le montant transporté et les pays d'origine et de destination. En 2011, en France, 25 000 déclarations de capitaux ont été enregistrées par les douanes pour un montant de 2 Md€ dont 600 M€ vers ou provenant de Suisse (630 déclarations concernaient des transferts d'espèces supérieurs à 500 000 €). Ces informations, conservées par la Douane, sont longtemps demeurées inexploitées par la DGFIP, les deux directions concentrant leurs échanges sur les seuls manquements aux obligations déclaratives¹² (infraction douanière).

Depuis que la Cour a engagé son contrôle, la DGDDI et la DGFIP ont commencé à organiser une transmission à destination de la DNEF de l'information sur les mouvements d'espèce déclarés, afin d'alimenter la veille sur la fraude fiscale internationale, mais une meilleure efficacité commanderait que les deux administrations optent pour des accès croisés plus systématiques et plus rapides à leurs données.

Par ailleurs, de nouvelles informations, concernant notamment les transferts de métaux précieux ou de marchandises ayant une forte contrepartie fiduciaire (jetons de casino, cartes prépayées) au sein de la Communauté européenne, devraient également nourrir l'analyse risque sur la fraude fiscale internationale. Le renforcement des obligations déclaratives prévu dans le projet de loi sur la fraude fiscale et la grande délinquance économique financière va dans ce sens.

Le rapprochement des bases de données de la DGFIP et de la DGDDI est aussi nécessaire en matière de fraude à la TVA. La détection précoce des risques de fraude doit en outre s'accompagner d'une accélération de la procédure de suspension du numéro de TVA intracommunautaire en cas de suspicion de fraude. La Cour l'avait déjà recommandé en 2012¹³, mais les travaux engagés par la DGFIP n'ont pas encore abouti.

- La coordination de la programmation et de la réalisation des contrôles

Un comité mensuel de veille stratégique réunissant, sous l'autorité de la directrice de cabinet, les chefs des administrations concernées par la lutte contre les différentes formes de fraude a été récemment institué auprès du ministre du budget. Ce comité joue un rôle utile en matière de pilotage stratégique et devrait être pérennisé.

Toutefois, chargé de la veille, il n'a pas de rôle opérationnel et ne peut coordonner très rapidement des contrôles. Il conviendrait de prévoir à cet effet une structure permanente de coordination transversale entre Douane et DGFIP permettant le partage des renseignements ainsi que la programmation et le lancement rapide des contrôles, notamment en matière de fraude fiscale internationale. Cette structure pourrait mutualiser et exploiter au mieux la masse d'informations disponibles actuellement, en particulier développer les modèles d'analyse risque¹⁴. Il importe que les signaux d'alerte précoce relatifs à un risque de fraude puissent être traités au plus vite mais de façon coordonnée grâce aux moyens combinés des deux

¹¹ Cette procédure consiste pour tout voyageur entrant ou sortant du territoire français à déclarer les capitaux transportés s'ils dépassent le montant de 10 000 euros.

¹² L'article L. 152-4 du code monétaire et financier repris à l'article 465 du code des douanes prévoit qu'en cas de non-respect de l'obligation déclarative de transport de capitaux, les personnes encourent une amende égale au quart des sommes concernées par l'infraction ainsi que la confiscation de la somme transportée s'il est établi ou présumé que la personne a commis une infraction au code des douanes.

¹³ Rapport de février 2012 à la commission des finances de l'Assemblée nationale sur *La gestion et le contrôle de la TVA*.

¹⁴ De tels services ou unités existent dans certains États étrangers. C'est notamment le cas de l'OCS en Belgique, cellule légère de soutien en matière de fraudes à la TVA, qui mutualise les moyens et des personnels de l'administration fiscale et de la police fédérale afin de mieux aiguiller les informations et la programmation des contrôles entre les volets administratifs et judiciaires.

administrations financières. Cette unité de coordination mutualiserait également les besoins en matière d'assistance et de coopération internationale (bilatérale ou multilatérale).

En cas de risque identifié de fraude « éphémère » (fraude TVA ou régime 42, par exemple), l'État doit pouvoir agir rapidement pour tenter d'interrompre celle-ci, par exemple en procédant en urgence à une perquisition fiscale ou douanière. Une unité d'enquête permanente et commune aux deux directions générales, dotée d'effectifs limités, permettrait de mobiliser rapidement (moins de huit jours) des agents spécialisés dans la fraude internationale, capables d'une analyse discriminante de premier niveau. Une expérimentation en ce sens devrait être effectuée. Les besoins en personnel liés à la mise en place de cette unité légère devraient être pourvus par redéploiement.

- La coordination de la représentation française dans les instances internationales

Le trop grand cloisonnement entre la DGFIP et la DGDDI se constate également dans leurs participations aux réseaux internationaux liés à la lutte contre la fraude fiscale internationale.

La France est représentée dans toutes les instances, mais à chaque fois par une administration spécifique (direction générale du trésor, DGFIP, DGDDI), peu encline à mutualiser au plan national les bénéfices de cette participation. Ainsi la représentation française au sein d'*Eurofisc* est assurée par la DGFIP, et les services de la Douane concernés n'y ont aucune participation institutionnelle. Jusqu'à très récemment ils n'y étaient pas du tout associés alors que le réseau comprend au moins un groupe de travail sur la fraude intracommunautaire (fraude au régime 42) concernant directement la Douane française¹⁵.

Le morcellement de l'accès aux échanges internationaux tend à devenir une particularité française en Europe¹⁶.

4. Permettre une implication plus efficace du juge dans la lutte contre la fraude fiscale internationale

La fraude fiscale est le seul délit que les parquets ne peuvent poursuivre de façon autonome. Cette situation est aujourd'hui préjudiciable à l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale. Il apparaît désormais nécessaire d'ouvrir aux parquets le droit de poursuivre certaines fraudes complexes et de ne plus limiter leur action aux seuls faits de blanchiment de fraude fiscale. Cette ouverture circonscrite serait de nature à améliorer significativement l'efficacité de l'action de l'État au prix de risques limités.

a) En dépit de la création de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale, les plaintes pour fraude fiscale demeurent peu nombreuses, mal ciblées et tardives

En France, la fraude fiscale, en particulier la fraude fiscale internationale, fait peu souvent l'objet de poursuites pénales. Le monopole dont dispose l'administration fiscale pour porter plainte a *de facto* conduit à un faible nombre de poursuites et de sanctions par comparaison au nombre de propositions de rectifications accompagnées de pénalités pour mauvaise foi. Les dépôts de plaintes de l'administration fiscale sont ainsi de l'ordre de 1 000 par an. En matière répressive, les services fiscaux tendent à privilégier l'application de sanctions

¹⁵ Depuis septembre 2012, la DGFIP accepte que des officiers de la DNRED participent, non institutionnellement, aux réunions de ce groupe de travail.

¹⁶ L'OCDFO Belge (Office de contrôle et de lutte contre la délinquance organisée), le FIOD néerlandais (Fiscal intelligence and investigation service), le HMRC britannique (Her Majesty's Revenue and Customs) ou encore la Guardia di Finanza italienne ont accès à la fois à *Eurofisc* et à *Europol*.

financières, réservant l'action pénale aux affaires dans lesquelles ils n'arrivent pas à recouvrer les droits, notamment parce que les sociétés concernées sont mises en liquidation judiciaire avant même la fin du contrôle rendant inapplicables les sanctions financières.

Par ailleurs, la Cour a déjà eu l'occasion de souligner¹⁷ que la politique de répression pénale des services fiscaux était « ciblée sur les fraudes faciles à sanctionner » et non sur les plus répréhensibles. Près du tiers des plaintes visait en 2008 des entrepreneurs du bâtiment, et plus particulièrement « ceux originaires d'un même pays méditerranéen » parce qu'ils mettent en œuvre des schémas de fraude simples et, de fait, se défendent peu. En revanche, les dépôts de plainte par la DVNI ou la DNVSF, qui vérifient les grandes entreprises ou des particuliers « à fort enjeu », sont extrêmement rares. Malgré la volonté de la DGFIP de diversifier ses plaintes, ces constats restent largement valables.

La création de la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF), service de police spécialisé, a permis de raccourcir les délais de la procédure pénale, dans certains cas limitativement énumérés de fraude fiscale et en cas de risque de déperissement des preuves, puisque la plainte de l'administration peut intervenir sans prévenir le contribuable et avant que le contrôle fiscal ne soit achevé.

Si la procédure de saisine particulière de la BNRDF est plus rapide que le circuit classique de dépôt de plainte pour fraude fiscale, elle reste soumise à la constitution préalable d'un dossier par l'administration fiscale et à un examen par la commission des infractions fiscales.

Hormis cette procédure particulière, qui ne peut s'appliquer que dans un faible nombre de dossiers compte-tenu des conditions particulières fixées par l'article L. 228 du LPF et des effectifs de la BNRDF, le processus conduisant à une sanction pénale de la fraude est très long, même quand l'information initiale des faits provient de l'autorité judiciaire en application de l'article L.101 du LPF¹⁸. Lorsqu'il s'agit d'une fraude internationale complexe, la procédure peut encore se rallonger en raison des délais de réponse dans le cadre de l'assistance administrative internationale.

b) Ouvrir aux parquets les poursuites pour certaines fraudes fiscales améliorerait l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale internationale

Le contrôle fiscal qui s'appuie sur la bonne foi et la coopération du contribuable n'est pas adapté à certains acteurs et réseaux dont les moyens financiers sont devenus considérables. La possibilité pour l'autorité judiciaire de poursuivre, dans certains cas, les faits de fraude fiscale améliorerait l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale internationale en permettant de traiter un plus grand nombre de dossiers de fraude, d'intervenir plus rapidement et de mieux assurer le recouvrement de certaines sommes. Elle complèterait utilement la possibilité qui lui est donnée actuellement d'engager des poursuites pour blanchiment de fraude fiscale, possibilité trop restreinte au regard de l'ampleur de la fraude fiscale et de la diversité de ses formes.

- Un nombre plus important de dossiers

L'administration ne peut pas toujours avoir de vision d'ensemble sur les dossiers de fraudes les plus complexes. Les principes qui régissent le paiement des impôts et le secret fiscal imposent à l'administration fiscale de contrôler contribuable par contribuable et non fraude par

¹⁷ Rapport public annuel 2010, *Les méthodes et les résultats du contrôle fiscal*.

¹⁸ L'article L. 101 du livre des procédures fiscales prévoit que « l'autorité judiciaire doit communiquer à l'administration des finances toute indication qu'elle peut recueillir, de nature à faire présumer une fraude commise en matière fiscale ou une manœuvre quelconque ayant eu pour objet ou ayant eu pour résultat de frauder ou de compromettre un impôt, qu'il s'agisse d'une instance civile ou commerciale ou d'une information criminelle ou correctionnelle même terminée par un non-lieu ».

fraude. Or, dans des cas de délinquance financière complexe, un même délit peut avoir des conséquences fiscales sur un ensemble de personnes ou de sociétés.

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, saisies, écoutes judiciaires, etc.) beaucoup plus importants qui lui permettent d'appréhender la totalité d'un réseau de fraude.

En outre, les éléments obtenus dans le cadre de la procédure pénale via des demandes d'entraide internationale sont, dans la très grande majorité des cas assortis d'une réserve fiscale : l'administration fiscale ne peut donc les utiliser directement lors d'un contrôle administratif, sauf à obtenir des autorités étrangères la levée de cette réserve ou à refaire la demande par la voie administrative.

La faculté donnée aux parquets de poursuivre de manière autonome ces fraudes augmenterait donc le nombre de dossiers susceptibles d'être détectés et poursuivis par l'administration fiscale.

- Une intervention plus rapide

L'autorité judiciaire a les moyens d'agir immédiatement, dans le temps de la flagrance. Par exemple, si elle découvre lors d'une perquisition pour d'autres faits, des éléments relatifs à une fraude fiscale, le fait de pouvoir poursuivre dans une enquête incidente sans requérir l'avis de l'administration fiscale lui permettrait de saisir immédiatement les éléments de preuve et d'éviter ainsi leur déperdition ultérieure. Cela lui permettrait également de mettre rapidement un terme à l'infraction, par exemple au moyen de blocages de comptes bancaires, et de récolter des preuves qui pourront être exploitées ultérieurement et mises à disposition de l'administration fiscale. L'administration fiscale n'a pas cette rapidité d'intervention.

La procédure de flagrance fiscale, compte tenu de ses conditions restrictives, est très peu mise en œuvre. Par ailleurs, lors d'une perquisition fiscale, l'administration ne peut saisir que des pièces afférentes au contrôle mené, même si elle découvre d'autres éléments concernant d'autres contribuables ou d'autres fraudes.

- Un recouvrement mieux assuré

Les dispositifs de saisie conservatoire sur les biens et les avoirs ainsi que le cautionnement judiciaire augmentent également les chances de recouvrement fiscal ultérieur. En effet, si la fraude fiscale devenait un délit pouvant dans certains cas être poursuivi de façon autonome par le Procureur de la République, la DGFIP, n'étant plus partie poursuivante, pourrait se constituer partie civile, comme en matière d'escroqueries à la TVA, et réclamer le paiement de dommages intérêts¹⁹.

La procédure pénale en matière de fraude fiscale permet de prononcer une sanction alors même que le montant précis des droits éludés ne peut être calculé. La constitution de partie civile éviterait donc le double écueil d'une perte de temps et d'un risque de discordance entre la sanction pénale et l'issue du contrôle fiscal, et permettrait à l'administration fiscale d'être indemnisée plus rapidement, en recouvrant directement les sommes qu'elle estime éludées sur les mesures conservatoires prises (cautionnement judiciaire ou prises de sûretés).

Dans certains cas, des redressements fiscaux ne peuvent avoir lieu faute de pièces opposables par l'administration au contribuable, alors que la procédure pénale a établi les faits de

¹⁹ En janvier 2012, dans un dossier d'escroquerie à la TVA sur les quotas carbone, le TGI de Paris a condamné solidairement les auteurs de l'escroquerie à verser 43 millions d'euros de dommages intérêts à l'État français. Ce montant représentait le total des droits éludés.

fraude fiscale. En se constituant partie civile, la DGFIP pourrait également intégrer dans le calcul de son préjudice le coût réel de la fraude incluant le temps passé à rechercher les éléments de preuve.

Il appartiendrait à l'auteur des faits d'apporter au tribunal les éléments propres à modifier l'évaluation du préjudice. Cette procédure permettrait à la DGFIP d'obtenir un dédommagement alors que la procédure administrative n'est pas en mesure d'aboutir à une notification.

c) Des risques limités

Les principaux risques liés à l'ouverture d'un droit de poursuites autonome pour les parquets résident dans la réduction possible du recours à la transaction fiscale (avec ses conséquences en termes de droits recouvrés) et dans une hétérogénéité des pratiques des procureurs. Ces risques paraissent cependant limités.

- Les sanctions financières et les transactions

Pour éviter une confrontation avec des contribuables dotés de conseils juridiques puissants, les services fiscaux préfèrent souvent passer des transactions. L'ampleur de ces pratiques est difficile à mesurer faute d'un suivi adéquat par la DGFIP. Le risque financier associé à une diminution des transactions en cas de reconnaissance d'un droit autonome des parquets de poursuivre apparaît toutefois limité.

Dans la plupart des cas, en effet, la transaction permet de clore rapidement un contentieux entre l'administration et un contribuable sur les éléments de droit et de fait qui fondent le redressement. Dans ces circonstances, la possibilité d'une sanction pénale est très théorique et, en pratique, n'intervient guère dans la décision de procéder à une transaction.

De plus, la faculté de poursuite du procureur s'exercerait concurremment avec l'action de l'administration fiscale. Le cumul des sanctions administrative et pénale est admis en droit français et a été validé par la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH). Il a été consacré par le Conseil constitutionnel²⁰ sous réserve que la sanction financière prononcée ne dépasse pas la plus haute des deux sanctions encourues. Ainsi, la pénalisation plus importante de la fraude fiscale ne serait pas de nature à diminuer les recettes fiscales.

Tel est d'ailleurs le cas depuis longtemps en matière douanière : des délits fiscaux font l'objet de poursuites devant le tribunal correctionnel à l'initiative du Procureur, sans plainte préalable de l'administration, alors que le contentieux est aussi technique que celui de la fraude fiscale, sans que cela empêche les douanes de réaliser des transactions.

En outre, le déclenchement de l'action pénale n'a pas pour conséquence automatique d'exclure les transactions fiscales. Si la transaction emporte, pour l'administration fiscale, l'impossibilité de déposer plainte, rien ne l'empêcherait de transiger si le parquet poursuivait en vertu d'une compétence propre.

Dans la pratique, l'ouverture d'un droit de poursuites autonome pour les parquets obligerait à une concertation étroite entre l'administration fiscale et l'autorité judiciaire, pour établir en amont des dossiers une stratégie permettant d'assurer au mieux la lutte contre la fraude fiscale au travers de deux objectifs : un meilleur recouvrement fiscal et des sanctions appropriées.

- Le risque d'hétérogénéité des poursuites

Actuellement les plaintes pour fraude fiscale émanent pour la plupart des directions déconcentrées de contrôle qui sont réparties sur tout le territoire. Elles sont homogénéisées au travers de leur passage par l'administration centrale et la CIF, même si la latitude qu'ont les

²⁰ Décision n° 89-260 DC du 28 juillet 1989.

directions du contrôle fiscal de ne pas proposer de dossiers de dépôt de plaintes ne garantit pas une égalité sur l'ensemble du territoire. Ces plaintes sont traitées par l'ensemble des tribunaux de grande instance compétents, avec les différences de jurisprudence que cela entraîne.

Le risque d'hétérogénéité des poursuites pénales existe donc déjà. Il pourrait être limité en posant des conditions à l'intervention autonome du Parquet et/ou en instituant un procureur national financier ayant vocation à centraliser ces dossiers.

d) La possibilité de poursuites pénales autonomes dans des cas circonscrits

Plutôt que subordonner l'action d'un service de l'État à l'action de l'autre, il paraît plus efficace de donner à chacun les moyens d'agir de façon complémentaire. Sans revenir sur la possibilité pour l'administration fiscale de déposer plainte, le procureur de la République qui repère dans les dossiers qu'il traite des fraudes fiscales complexes nécessitant des investigations rapides devrait pouvoir poursuivre ces faits à son initiative, à charge pour lui d'en informer l'administration.

Afin d'assurer au mieux cette complémentarité et de limiter les risques de pratiques hétérogènes, le pouvoir donné aux Procureurs d'engager des poursuites pour fraude fiscale devrait être réservé aux cas les plus complexes et graves, dans lesquels l'autorité judiciaire a naturellement vocation à intervenir. Ces cas de fraudes pourraient être ceux qui ont été énumérés pour définir la compétence du Procureur national financier dans le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière en cours de discussion au Parlement²¹.

--oOo--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après vous avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse dématérialisée²², sous votre signature personnelle exclusivement, si celle-ci est parvenue dans ce délai. À défaut, votre réponse sera transmise au Parlement dès réception par la Cour.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes pourra mettre en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de votre réponse.

²¹ Fraudes fiscales en bande organisée, ou fraudes fiscales commises en utilisant des comptes ou contrats souscrits dans des paradis fiscaux, ou en interposant une société écran, ou en usant d'une fausse identité ou d'une fausse domiciliation ou en commettant des manœuvres destinées à égarer l'administration.

²² À l'adresse électronique greffeprésidence@ccomptes.fr sous deux formats : PDF comprenant la signature et Word.

Annexe

Liste des principaux sigles utilisés

- ACP : Autorité de contrôle prudentiel
- AMF : Autorité des marchés financiers
- BNRDF : Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale
- DCRI : Direction centrale du renseignement intérieur
- DGDDI : Direction générale des douanes et des droits indirects
- DGFIP : Direction générale des finances publiques
- DNEF : Direction nationale des enquêtes fiscales
- DNLF : Délégation nationale à la lutte contre la fraude fiscale
- DNRED : Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières
- DNVSF : Direction nationale de vérification des services fiscaux
- DVNI : Direction des vérifications nationales et internationales