

M. le Rapporteur général. Le présent article permet de mettre en œuvre dans la législation nationale des dispositions négociées dans le cadre du G20, qui a fixé la date de mars 2010 pour la mise en œuvre de sanctions. Il traduit en droit l'engagement du Président de la République visant à renforcer les moyens de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales à l'encontre des États ou territoires non coopératifs.

La Commission adopte l'article 14 ainsi modifié.

*

* *

Article additionnel après l'article 14

Instauration d'une procédure d'enquête judiciaire fiscale

La Commission examine l'amendement CF 147 du Rapporteur général.

M. le Président Didier Migaud. Il s'agit d'une proposition de la mission d'information sur la lutte contre les paradis fiscaux.

M. le Rapporteur général. Je veux insister sur l'importance de cet amendement qui vise à créer une procédure d'enquête judiciaire fiscale. Je précise qu'il ne s'agit nullement de créer un service fiscal judiciaire.

Comment cela fonctionne-t-il aujourd'hui ? Aujourd'hui, pour saisir le parquet, il faut une autorisation préalable de la Commission des infractions fiscales (CIF). Cette Commission ne peut être saisie qu'à partir d'un dossier constitué de preuves. Or, au cours de la mission, nous avons constaté qu'il faut un délai de neuf mois à un an pour constituer un tel dossier et obtenir, dans quasiment tous les cas, l'autorisation préalable de la Commission. Dans les cas complexes, les preuves ne peuvent être réunies. Lorsque la CIF est saisie, le contribuable concerné est informé. Il existe donc un risque non négligeable de dépérissement des preuves durant le délai de constitution du dossier et l'examen du dossier par la CIF.

De plus, les agents de l'administration fiscale ne disposent pas de pouvoirs de police judiciaire contrairement à la police nationale ou aux agents des douanes. Or, il ressort des auditions de la mission que les magistrats n'ont pas toujours l'expertise nécessaire et le savoir-faire suffisant pour enquêter sur certains montages d'évasion fiscale. Par exemple, au titre des plaintes déposées, après autorisation de la CIF, contre des pratiques au Lichtenstein, le procureur aurait fait appel à la douane pour disposer d'une expertise. Il nous paraît donc nécessaire de conférer des pouvoirs de police judiciaire aux agents de l'administration fiscale, compétents en matière de lutte contre l'évasion fiscale. Je précise que l'Italie,

l'Allemagne, comme de nombreux États, disposent d'un véritable service fiscal judiciaire. La France a une tradition différente qui met en avant le respect des droits des contribuables. Toutefois, dans la mesure où ce projet de loi de finances rectificative comprend plusieurs mesures de lutte contre les paradis fiscaux et l'évasion fiscale, il nous semble utile d'introduire une nouvelle procédure, respectueuse des droits des contribuables, mais plus efficace que celle en vigueur actuellement.

Le présent amendement propose donc le dispositif suivant.

En premier lieu, il maintient la saisine préalable de la CIF, mais introduit une procédure accélérée en cas de présomptions caractérisées d'infraction fiscale pour laquelle existe un risque de dépérissement des preuves, qui permette de ne pas informer le contribuable préalablement à la saisine du procureur, et ce dans trois cas de figure :

– en cas de falsification ou de toute autre manœuvre impliquant un montage destiné à égarer l'administration ;

– en cas d'utilisation, aux fins de se soustraire à l'impôt, de comptes ou de contrats souscrits auprès d'organismes établis dans un État ou territoire non coopératif ;

– en cas d'interposition d'une personne ou d'un organisme établi dans un État ou territoire non coopératif.

En second lieu, l'amendement encadre les pouvoirs de police judiciaire des agents de l'administration fiscale à travers les garanties suivantes :

– les agents ne seraient compétents que pour intervenir dans les trois cas de figure précités ;

– ils ne pourraient intervenir qu'après avoir été personnellement désignés par arrêté des ministres chargés du budget et de la justice, et habilités par le procureur général ;

– pendant toute la durée de leur habilitation, ils seraient placés sous l'autorité exclusive du procureur de la République et ne pourraient pas participer à une procédure de contrôle fiscal. Ils seraient donc déconnectés de leur administration d'origine ;

– enfin, ils ne pourraient ni effectuer des enquêtes judiciaires sur des faits pour lesquels ils ont participé à une procédure de contrôle fiscal, ni participer à un contrôle fiscal relatif à des faits sur lesquels ils ont été habilités à enquêter.

C'est en effet la responsabilité des hommes politiques que de montrer que nous sommes soucieux de la protection des droits individuels des citoyens. Je précise qu'il s'agit d'un dispositif plus protecteur que celui applicable à la douane judiciaire du point de vue du contribuable. Je ne vous cache pas que le ministère

des finances envisage cette avancée depuis longtemps, mais qu'elle fait l'objet d'un blocage, lié à la crainte que des contrôles fiscaux s'accompagnent d'une descente de police dans les locaux d'une entreprise pour arrêter son dirigeant. Or, ce n'est pas du tout l'objet du présent amendement.

M. le Président Didier Migaud. Il s'agit d'un amendement collectif mais je précise que les propositions de la mission allaient plus loin. En cosignant cet amendement, nous tenons compte des craintes et des réserves qui nous ont été exposées, ce qui explique notamment le maintien de la saisine préalable de la CIF. Le problème est qu'aujourd'hui la saisine de la CIF est trop lente et trop contraignante. La CIF doit donc pouvoir être saisie sur la base d'une présomption de fraude fiscale et son sur la base d'un dossier constitué. Cet amendement constitue donc un vrai progrès par rapport à la procédure en vigueur. En outre, les droits des contribuables sont protégés puisque les agents de l'administration fiscale seront désormais sous l'autorité du procureur et ne pourront mener des contrôles fiscaux parallèlement. L'adoption de cet amendement représenterait donc des moyens supplémentaires en faveur de la lutte contre l'évasion fiscale en conservant des garanties importantes en matière de libertés individuelles.

M. François Scellier. Cet amendement me semble un bon compromis entre le respect des droits des citoyens et le renforcement de la lutte contre la fraude fiscale.

M. Henri Emmanuelli. Lorsque nous avons auditionné les différents services et ministères, nous avons compris la complexité du sujet, mais le passage préalable devant la CIF est apparu comme un frein pour procéder aux investigations nécessaires compte tenu du standard de preuve réclamé. Personnellement, je déposerai des amendements en séance allant plus loin pour supprimer ce préalable car je crains que la CIF ne développe une nouvelle jurisprudence de nature à freiner les investigations. Il me semble que le problème majeur est qu'en matière de contrôle fiscal, il n'y a pas de séparation entre l'instruction des dossiers et le jugement : le contrôleur fiscal est considéré comme un juge car sa hiérarchie ne le conteste jamais. La situation serait différente si certains agents de l'administration fiscale passaient sous la tutelle du ministère de la justice, pour constater les infractions relevées par des contrôleurs fiscaux. Enfin, je rappelle que j'ai fait voter dans les années 1980 le droit de perquisitionner. À l'époque, tout le monde criait au scandale alors qu'aujourd'hui personne ne conteste cette procédure car elle se fait sous le contrôle du juge. Aux États-Unis, la lutte contre l'évasion fiscale repose sur une procédure beaucoup plus souple et des moyens largement plus importants que ceux prévus par l'amendement proposé.

M. Jean-Pierre Brard. Il y a beaucoup d'hypocrisie dans ce domaine. Cet amendement est modeste, voire timide, mais va dans le bon sens. Ensuite, il y aura d'autres étapes à franchir. Les fonctionnaires américains de l'administration fiscale (l'IRS) ont des pouvoirs très étendus. Ils ne sont pas protégés par leur statut et peuvent être poursuivis du fait d'actes accomplis dans leur mission, ce qu'on a vu à l'occasion de l'affaire de l'Église de scientologie, laquelle a eu gain de cause

contre l'administration fiscale qui tentait de s'attaquer à son système. En Grande-Bretagne le système de lutte contre la fraude fiscale est très différent : il n'existe pas d'équivalent de la commission des infractions fiscales : toutes les infractions sont instruites selon la même procédure de droit commun et le ministère n'a pas le pouvoir de se substituer à la justice. Dans le système français, n'arrivent devant la commission qu'un nombre limité d'infractions (un millier environ) et le ministre peut arbitrer avant que le dossier ne lui soit transmis. La CIF n'est donc pas un gage de protection mais fonctionne au contraire de façon opaque. La défense des libertés individuelles n'est qu'un cache-sexe et les associations sont instrumentalisées au nom de ce principe. Bien que je sois favorable à la suppression de la CIF, je voterai néanmoins cet amendement.

M. Le Président Didier Migaud. Au vu des différentes interventions, il apparaît clair que pour beaucoup l'adoption de cette disposition ne constituerait qu'une étape dans l'élaboration d'un dispositif plus précis et plus efficace

M. Jean-Claude Mathis. Je suis favorable à cet amendement, qui permet de « mettre le pied à l'étrier » et de voir comment la situation va évoluer.

M. René Couanau. Je ne suis pas fasciné par l'américanisation de nos services et de nos procédures, accrue par ce nouveau dispositif. Je suis plutôt réticent face à cette banalisation de la qualité d'officier de police judiciaire : on ira ensuite vers l'extension de cette qualité à de nouveaux corps de contrôle, ce qui ne correspond pas à l'idée que je me fais de la répartition des compétences entre ces corps d'une part, la police et la justice d'autre part. En outre, on ne connaît pas encore les caractéristiques que revêtira la fonction de juge d'instruction à l'issue de la réforme qui se prépare.

M. Thierry Carcenac. Les douaniers disposent déjà de la qualité d'officiers de police judiciaire. Ne serait-il pas plus efficace d'aller au bout de la logique et de créer un service fiscal judiciaire disposant de ces prérogatives ?

M. Jean-François Mancel. J'hésitais à cosigner cet amendement. Les conditions qu'il prévoit et que le Rapporteur général a explicitées m'ont convaincu que l'amendement est porteur d'une avancée dans la lutte contre la fraude. En outre, il s'inscrit bien dans les travaux qui ont été menés par la commission des Finances sur les paradis fiscaux.

M. Jérôme Cahuzac. Je comprends que certaines précautions doivent être prises. Il est exact que le fait qu'un contrôleur soit enquêteur et juge serait problématique. Par ailleurs, il serait souhaitable de savoir si l'assiette des primes attribuées aux agents de l'administration fiscale est liée aux sommes notifiées. Si ce n'est pas le cas, il faut le dire clairement car le doute sur ces questions pollue en permanence le débat sur les contrôles fiscaux.

M. Louis Giscard d'Estaing. Ce nouveau dispositif constituera certainement une amélioration par rapport à la situation actuelle. Cependant, ce type de contrôle ne peut-il être mené dans le cadre des pouvoirs attribués aux juridictions interrégionales spécialisées (les JIRS) ou des services douaniers ?

M. Henri Emmanuelli. Il convient de dire clairement que les inspecteurs des impôts ne sont pas rémunérés au prorata des sommes qu'ils collectent dans le cadre des redressements. Seule la douane procède ainsi et une partie des sommes collectées est utilisée pour les œuvres sociales.

M. François de Rugy. Je souscris à cet amendement qui constitue un petit pas en avant, dans un contexte où beaucoup de concitoyens sont choqués par l'ampleur de la fraude fiscale. Beaucoup d'entre eux font l'objet de contrôles tatillons sur de petites sommes, aussi chacun peut comprendre qu'il faut se donner les moyens de lutter plus efficacement contre la fraude fiscale de grande ampleur et organisée.

M. le Rapporteur général. Je souhaite assurer M. Couanau et M. Carcenac que je me suis posé les mêmes questions qu'eux sur les modalités d'attribution de la qualité d'officier de police judiciaire à des agents des impôts. Il doit y avoir une étanchéité entre le contrôle fiscal et la procédure d'enquête judiciaire fiscale que nous créons. Les agents à qui aura été conférée la qualité d'officier fiscal judiciaire n'accompliront pas de tâches avec les agents chargés du contrôle fiscal. Un agent qui aurait eu à connaître d'une affaire dans le cadre d'un contrôle fiscal n'enquêtera pas en qualité d'officier fiscal judiciaire, et réciproquement.

Par ailleurs, la saisine de la Commission des infractions fiscales est effectuée par les services ministériels ; c'est la commission qui autorise l'ouverture d'une enquête judiciaire. Il y a donc un filtre efficace pour l'ouverture d'une enquête. Une fois la procédure judiciaire enclenchée, l'agent à qui ont été confiés des pouvoirs judiciaires travaillera sous l'autorité exclusive du Procureur de la République pendant toute la durée de son habilitation.

La douane est certes la mieux formée pour lutter contre les trafics. Les JIRS sont aussi très efficaces pour la répression de la délinquance et de la criminalité organisées. Cependant, il s'agit ici d'un autre domaine : les montages et dissimulations à des fins fiscales pour lesquels les compétences de la douane comme de la police ne sont pas suffisantes.

M. Henri Emmanuelli. Les cas les plus fréquents que nous connaissons sont les fraudes « en carrousel » à la TVA. Il en ressort que l'administration doit pouvoir agir très rapidement pour enquêter sur ce type de fraudes organisées par le grand banditisme.

M. le Président Didier Migaud. Il s'agit d'un sujet très important puisque ces fraudes sont évaluées à 200 milliards d'euros au niveau européen. Les moyens de lutte sont d'ailleurs à envisager en liaison avec la Commission européenne.

M. René Couanau. Je conviens qu'il est important de trouver les méthodes de lutte les plus efficaces. Faut-il créer un service judiciaire éventuellement régionalisé chargé de ces dossiers ? Le fait de conférer des pouvoirs de police judiciaire à certains agents des services fiscaux au cas par cas me paraît compliqué alors que l'enjeu véritable semble être de modifier la procédure de transmission à la Commission des infractions fiscales afin d'agir rapidement.

M. le Rapporteur général. Il ne s'agit pas de désigner tel ou tel agent au coup par coup. Une liste, valable plusieurs années, d'agents habilités à effectuer des enquêtes judiciaires sera établie. Dans le cas d'une procédure judiciaire, dossier par dossier, le procureur général habilitera un des agents de la liste. Il n'est pas prévu de désignation définitive comme certains l'auraient souhaité. Il peut être utile aussi, s'agissant d'une matière complexe et évolutive, que des agents s'immergent à nouveau dans du contrôle fiscal.

La Commission adopte l'amendement CF 147 (amendement n° 29).

*

* *

Article additionnel après l'article 14

Information annuelle du Parlement sur les modifications apportées à la liste des États et territoires non coopératifs

La Commission examine l'amendement CF 82 rect. de M. Didier Migaud.

M. le Président Didier Migaud. L'amendement prévoit que les modifications pouvant affecter la liste noire des États ou territoires non coopératifs soient présentées dans l'annexe au projet de loi de finances relative aux conventions fiscales.

Avec l'avis favorable du Rapporteur général, la Commission adopte l'amendement CF 82 rect. (amendement n° 30).

*

* *