



## Les services de l'État et la lutte contre la fraude fiscale internationale

### Un peu d'histoire

#### **LA COUR DES COMPTES A ETE LE DECLENCHEUR DE L'ASSOULISSEMENT DU VERRU DE BERCY**

Beaucoup d'informations ont été dites sur l'assouplissement du verrou de Bercy c'est-à-dire sur l'exclusivité des poursuites contre la fraude fiscale strictement réservé au ministres des finances

En matière de poursuites pénales pour fraude fiscale, antérieurement à la loi du 23 octobre 2018 ; le Ministère public ne pouvait mettre en mouvement l'action publique que sur plainte préalable de du ministre des finances, déposée sur avis conforme de la commission des infractions fiscales, organisme administratif indépendant, non juridictionnel, institué par la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977 accordant des garanties de procédure aux contribuables en matière fiscale et douanière.

En matière de poursuites pénales pour fraude fiscale, [avant la loi du 23 octobre 2018](#) le Ministère public ne pouvait mettre en mouvement l'action publique que sur plainte préalable de du ministre des finances, déposée sur avis conforme de la commission des infractions fiscales, organisme administratif indépendant, non juridictionnel, institué par la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977 accordant des garanties de procédure aux contribuables en matière fiscale et douanière.

#### **Article L228 du LPF d'origine**

**Modifié par [Loi n°77-1453 du 29 décembre 1977 - art. 1 \(V\) JORF 30 décembre 1977](#)**

**Dite loi [accordant des garanties de procédure aux contribuables en matière fiscale et douanière](#)**

¶ Sous peine d'irrecevabilité, les plaintes tendant à l'application de sanctions pénales en matière d'impôts directs, de taxe sur la valeur ajoutée et autres taxes sur le chiffre d'affaires, de droits d'enregistrement, de taxe de publicité foncière et de droits de timbre sont déposées par l'administration sur avis conforme de la commission des infractions fiscales.

La commission examine les affaires qui lui sont soumises par le ministre chargé des finances. Le contribuable est avisé de la saisine de la commission qui l'invite à lui communiquer, dans un délai de trente jours, les informations qu'il jugerait nécessaires.

Le ministre est lié par les avis de la commission.

**Le barreau de PARIS**, consulté, avait donné son total accord à cette procédure qui avait été instituée pour éviter la création des dénonciations à la mode de Vichy des fraudes fiscales notamment celles dites de quartier

Cette loi était une loi de protection de la paix fiscale

Ce n'est qu'en août 2013 que la Cour des comptes a, à bon escient, demandé d'assouplir le verrou de Bercy pour la fraude fiscale organisée dans le cadre d'un référé de son Premier président sur les services de l'État et la lutte contre la fraude fiscale internationale. rendu public, le jeudi 10 octobre 2013,

**Les services de l'État et la lutte contre la fraude fiscale internationale**

[Communiqués-](#)

[le référé](#)

[L'analyse de Elsa Conesa des échos](#)

[La partie Référé sur le verrou de Bercy](#)

## **PERMETTRE UNE IMPLICATION PLUS EFFICACE DU JUGE DANS LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE**

**Note de p Michaud** c'est de ce référé qu'est née l'expression des poursuites **contre le maçon turc**

*"Par ailleurs, la Cour a déjà eu l'occasion de souligner 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 fraude fiscale est le seul délit que les parquets ne peuvent poursuivre de façon autonome. Cette situation est aujourd'hui préjudiciable à l'efficacité 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'Etat au prix de risques limités."**

### [La partie Référé sur le verrou de Bercy](#)

## **PERMETTRE UNE IMPLICATION PLUS EFFICACE DU JUGE DANS LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE**

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 .... 3

Ouvrir aux parquets les poursuites pour certaines fraudes fiscales améliorerait l'efficacité de la lutte contre la fraude fiscale internationale ..... 4

Un nombre plus important de dossiers ..... 4

Une intervention plus rapide ..... 4

Un recouvrement mieux assuré ..... 5

Des risques limités ..... 5

<b>Les sanctions financières et les transactions .....</b>	<b>6</b>
<b>Le risque d'hétérogénéité des poursuites .....</b>	<b>6</b>
<b>La possibilité de poursuites pénales autonomes dans des cas circonscrits .....</b>	<b>7</b>

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 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'Etat au prix de risques limités.

### **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 financières réservant l'action pénale 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 souligner 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 la délinquance fiscale (BNRD) 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 BNDR, 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 LPF. 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.

## **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 compléterait 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 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 ne 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 et intérêts/

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 indemnisé 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 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.

### ***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 recouverts) 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, la transaction permet de clore rapidement un contentieux entre l'administration et le 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 constitutionnel 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 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 financier ayant vocation à centraliser des dossiers.

### ***La possibilité de poursuites pénales autonomes dans des cas circonscrits***

Plutôt que subordonner l'action d'un service de l'Etat 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 fraude fiscale du Parquet 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 Parlement ;