

COMMISSION DES FINANCES

PROPOSITION DE LOI RENFORÇANT L'EFFICACITÉ DES POURSUITES CONTRE LES AUTEURS D'INFRACTIONS FINANCIÈRES ET SUPPRIMANT LE « VERROU DE BERCY »

Rapport n° 446 (2017-2018) de M. Jérôme BASCHER, sénateur de l'Oise

Réunie le mercredi 18 avril 2018 sous la présidence de M. Vincent ÉBLÉ, président, la commission des finances a examiné, sur le rapport de M. Jérôme BASCHER, la proposition de loi n° 376 (2017-2018) de Mme Marie-Pierre de la GONTRIE et plusieurs de ses collègues. Ce texte sera discuté en séance publique par le Sénat le 16 mai prochain.

- La proposition de loi comprend sept articles :
 - l'**article 1^{er}**, qui modifie l'article L. 228 du code des procédures fiscales, **supprime le monopole de l'administration fiscale pour le dépôt des plaintes pour fraude fiscale**, ainsi que **l'obligation pour cette administration d'obtenir l'avis conforme de la commission des infractions fiscales** avant de déposer une telle plainte ;
 - les **articles 2 à 7** procèdent à des **modifications de conséquence** dans d'autres textes de loi.

Un dispositif spécifique dont il convient de dissiper les mythes

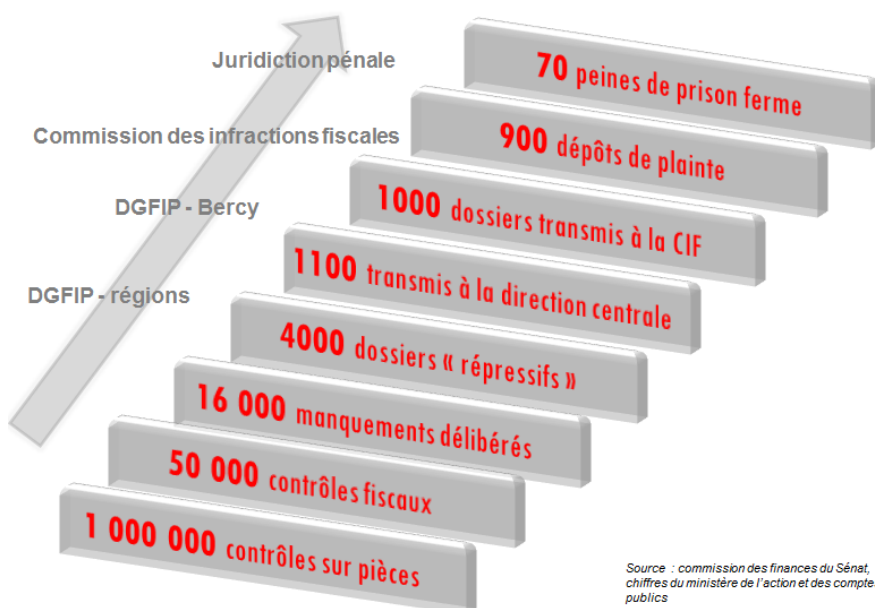
- Le **dispositif communément appelé « verrou de Bercy »** comprend deux éléments :
 - **seule l'administration fiscale peut déposer plainte pour fraude fiscale** devant la juridiction pénale. Ce principe, traditionnel dans le système français, est inscrit dans la loi depuis 1920 ;
 - depuis 1977, l'administration ne peut déposer plainte que **sur l'avis conforme d'une commission indépendante** composée principalement de magistrats : la commission des infractions fiscales (CIF), chargée d'apporter des garanties de procédure aux contribuables.

En pratique, les contrôles fiscaux sont conduits dans les pôles locaux de l'administration fiscale, où sont sélectionnés les dossiers les plus graves pouvant justifier le dépôt d'une plainte. 1 100 dossiers environ sont reçus par la direction centrale et transmis à la CIF. Celle-ci rejette ceux qui ne respectent pas des critères encadrés par une circulaire du 22 mai 2014 : montant des droits, agissements du contribuable, circonstances aggravantes le cas échéant.

C'est ainsi qu'un millier environ de dossiers font l'objet chaque année d'un dépôt de plainte auprès de la juridiction pénale. Celle-ci prononce des amendes et des peines de prison, qui peut être ferme dans un nombre réduit de cas.

- **Un dispositif efficace...**

Ce dispositif présente l'avantage de traiter les dossiers avec rapidité et efficacité, dans un objectif de recouvrement des sommes dues à l'État. Sur le plan juridique, il est validé par la jurisprudence du Conseil de cassation et



Source : commission des finances du Sénat, chiffres du ministère de l'action et des comptes publics

du Conseil constitutionnel, qui a également confirmé et encadré les critères selon lesquels un dossier peut faire l'objet de sanctions à la fois administratives et pénales.

▪ ... **mais qui manque de transparence**

Ce dispositif fait l'objet de critiques pour le **manque de transparence des raisons** pour lesquelles l'administration choisit de ne pas transmettre certains dossiers à la CIF, ce qui est la contrepartie au maintien du secret fiscal.

Les critiques portent notamment sur l'application de **transactions**, dans lesquelles l'administration dispose d'une marge de manœuvre. Ces transactions poursuivent le même objectif d'efficacité et de rendement. D'après les données obtenues par le rapporteur, elles ont porté en 2017 sur un montant total de 102 millions d'euros, dont 12,5 millions d'euros seulement concernaient des dossiers présentant un montant important et un niveau de pénalité élevé. La très grande majorité des transactions concernent des entreprises et non des particuliers.

Un dispositif à réformer dans le prochain projet de loi relatif à la lutte contre la fraude

- **Le rapporteur a convenu de la nécessité d'apporter des adaptations au dispositif du verrou de Bercy.** Les principales pistes qu'il a avancées sont :
 - l'inscription dans la loi des critères selon lesquels l'administration doit transmettre un dossier d'infraction fiscale à l'autorité judiciaire ;
 - l'amélioration du contrôle interne et externe sur la sélection de ces dossiers, avec un contrôle par des parlementaires habilités à cet effet, dans le respect du secret fiscal.
- Il a ainsi constaté que **la proposition de loi soumise à son examen supprimait complètement le dispositif sans prendre en compte les conséquences** qu'elle aurait sur l'engorgement de la justice ou l'efficacité dans le recouvrement des sommes dues et des pénalités. Il est également important de préserver le secret fiscal, la publicité ne devant avoir lieu le cas échéant, sous le contrôle du juge, qu'en fin de procédure.
- En outre, il paraît nécessaire d'**attendre les conclusions de la mission d'information commune** sur les procédures de poursuite des infractions fiscales, mise en place par l'Assemblée nationale le 18 octobre 2017.

En conclusion, comme l'ont proposé le Président de la République et le ministre de l'action et des comptes publics, **une initiative parlementaire devrait intervenir dans le cadre du projet de loi relatif à la fraude**, qui sera discuté en première lecture au Sénat.

La commission des finances du Sénat n'a pas adopté la proposition de loi. En conséquence, la discussion portera en séance publique sur le texte déposé sur le bureau du Sénat.



Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28

secretariat.finances@senat.fr

Jérôme BASCHER

Rapporteur

Sénateur de l'Oise

(Groupe Les Républicains)



Le présent document et le rapport complet n° 446 (2017-2018) sont disponibles sur le site du Sénat :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pp17-376.html>