



# ARTICLE

## L'ASSEMBLÉE NATIONALE PROPOSE DE CROCHETER LE VERROU DE BERCY

Private Equity Private Clients Droit fiscal Immobilier et Construction | 31/05/18 | Philippe Lorentz



Installée après les débats parlementaires sur la loi pour la confiance dans la vie politique, la commission d'information sur les procédures de poursuite des infractions fiscales a rendu son rapport[1] le 23 mai dernier. Au terme de plusieurs auditions de l'administration fiscale, de la justice, des avocats et de la société civile, les députés préconisent de supprimer le « verrou de Bercy » en donnant les clés au parquet et proposent plusieurs évolutions de la chaîne pénale en matière fiscale. Focus sur les propositions de ce rapport.

Instituée en 1920 lors de la création du délit général de fraude fiscale[2], la procédure du « verrou de Bercy » résidait alors dans le monopole des poursuites pénales dont disposait alors l'administration fiscale. Cependant, afin de limiter le risque de plaintes abusives par l'administration fiscale, la recevabilité de ces plaintes a été soumise par la suite à un avis conforme de la commission des infractions fiscales (CIF), créée en 1977[3]. Le monopole initial a donc été assorti d'un deuxième « verrou »[4].

Depuis, la plainte de l'administration fiscale intervient après trois étapes :

**1- Une sélection administrative des dossiers** à l'issue d'un contrôle fiscal achevé ou en cas de présomptions caractérisées de fraude[5]. Les critères de transmission à la CIF sont définis dans une circulaire du 22 mai 2014[6] qui laisse une marge d'appréciation importante à l'administration fiscale. Cette dernière transmet chaque année à la CIF environ 1.000 dossiers au terme d'un contrôle fiscal achevé, ce qui représente (i) 2% des dossiers de contrôle fiscal, (ii) 7% des dossiers ayant fait l'objet de pénalités fiscales et (iii) 20% des dossiers pour lesquels les droits notifiés ont excédés 100.000 euros.

**2- La saisine de la CIF**, dont l'avis n'est pas motivé et ne peut faire l'objet d'un recours. Cet avis lie l'administration fiscale. En 2017, la CIF a rendu 95% d'avis favorable.

**3- En cas d'avis conforme de la CIF**, l'administration fiscale dépose **une plainte auprès du parquet** compétent qui demeure néanmoins libre de mettre en mouvement ou non l'action publique.

Cette procédure intervient dans la plupart des cas au terme d'un contrôle fiscal et dans l'hypothèse où l'administration fiscale souhaite voir appliquer au surplus des sanctions pénales. Par ailleurs, le champ d'application du « verrou de Bercy » est restreint aux seules infractions fiscales définies par le code général des impôts[7] (CGI) et non aux infractions fiscales de droit commun, relevant du code pénal[8], même si elles ont un objet fiscal.

La procédure du verrou n'a donc pas pour objectif d'éviter au contribuable, par le fait du prince, le paiement de l'impôt et des pénalités dus. Le rapport relève au contraire que « *les statistiques du contrôle fiscal n'ont cessé de progresser ces dix dernières années, passant en 2005 de moins de 12 milliards d'euros de droits et pénalités notifiés à plus de 21 milliards en 2015* ».

Cependant, la polémique s'est cristallisée autour du « verrou de Bercy » qui restreint le libre exercice de l'action publique par le parquet puisqu'il n'a connaissance que des dossiers que l'administration fiscale veut bien soumettre à son appréciation. Ce « verrou de Bercy » est en effet perçu par certains, à tort, comme une possibilité d'échapper au paiement de l'impôt. La légitimité du « verrou de Bercy » s'est d'autant plus fragilisée depuis l'émergence des affaires politico-financières.

Il revenait donc à la commission d'information d'éclairer ce débat à la fois juridique, politique et moral pour redéfinir les critères de sélection administrative des dossiers qui pourraient faire l'objet de poursuites pénales : là est le véritable « verrou de Bercy », puisque la CIF rend, dans la presque totalité des cas, un avis conforme.

### I- La modernisation des procédures de sélection des dossiers à profil pénal

A l'issue d'un contrôle fiscal de l'administration, la mission d'information recommande « *la définition de critères légaux [définis par le Parlement] afin de constituer de manière objective un vivier de dossiers à partir duquel serait examinée l'opportunité des poursuites pénales en matière de fraude fiscale* ».

Ces dossiers seraient retenus dans les cas où, alternativement :

1- les droits rappelés sont supérieurs à un certain seuil[9] et ont fait l'objet d'une pénalité révélant l'intention de se soustraire à l'impôt ;



2- la qualification de fraude fiscale aggravée[10] est retenue, indépendamment du montant soustrait ;

3- le contribuable est en récidive de fraude fiscale.

Ces critères objectifs permettraient de constituer un ensemble de dossiers pouvant potentiellement faire l'objet de poursuites pénales par le parquet[11] après son examen.

À ce titre, le rapport envisage deux possibilités pour le traitement des dossiers :

> **la transmission de l'ensemble des dossiers retenus à la CIF** dont les moyens seraient accrus. Son avis ne serait dès lors que consultatif et le parquet, saisi de tous les avis, déciderait par la suite s'il faut engager des poursuites. Cependant, la mission d'information souligne que cette possibilité n'implique pas suffisamment le parquet en amont, d'où la seconde possibilité recommandée par le rapport.

> **la suppression de la CIF.** Dès lors, les dossiers feraient directement l'objet d'un examen conjoint entre l'administration fiscale et le parquet qui décideraient ensemble pour quels dossiers l'action publique devrait être mise en mouvement. En cas de désaccord, l'avis du parquet prévaudrait.

Lors des auditions conduites par la commission d'information, plusieurs voix se sont prononcées en faveur du maintien de la CIF[12]. En effet, dans l'hypothèse où le véritable « verrou de Bercy » serait supprimé par la mise en place de critères de sélection administrative légaux et objectifs, la CIF jouerait un rôle de régulateur de la politique de dépôt des plaintes de l'administration fiscale, parant ainsi le risque de partialité de l'administration fiscale. Selon les personnes auditionnées, sa suppression serait perçue comme la perte d'une garantie par le contribuable. Seule Mme Eliane Houlette, Procureur de la République financier, s'est prononcée en faveur d'une suppression de la CIF puisqu'elle n'est que le dernier filtre et ne constitue pas le cœur du « verrou de Bercy ».

## **II- Les propositions d'évolutions de la chaîne pénale en matière fiscale**

La commission d'information propose de diversifier les modalités de poursuite de la fraude fiscale puisqu'en l'état actuel du droit le seul mode de poursuite offert au parquet est le renvoi devant le tribunal correctionnel, le cas échéant après l'ouverture d'une information judiciaire.

Le rapport préconise ainsi d'**étendre la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité [13] (CRPC) à la fraude fiscale**, comme le suggère d'ailleurs le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude adopté en Conseil des ministres le 28 mars dernier et qui sera étudié en juin par le Sénat[14].

Cette modalité de poursuite permettrait d'assurer une réponse pénale plus rapide et plus efficace dans les cas de fraudes fiscales simples et reconnues par le contribuable dès lors que la situation a été régularisée.

De même, le rapport invite le législateur à **étendre la faculté de conclure des conventions judiciaires d'intérêt public (CJIP) à la fraude fiscale**. Pour mémoire, créée par la loi Sapin II[15], la CJIP est une transaction conclue entre le Procureur de la République et les seules personnes morales mises en cause pour certaines infractions à la probité. Elle peut prévoir le versement d'une amende d'intérêt public[16], la mise en place d'un programme de mise en conformité et/ou l'obligation d'indemniser le préjudice causé aux éventuelles victimes en contrepartie de l'extinction de l'action publique[17].

Selon les auteurs du rapport, cette modalité de poursuite serait « *particulièrement [adaptée] aux hypothèses de complicité de fraude fiscale réalisée par des personnes morales, lorsque les équipes de direction de cette dernière ont changé et ont pris des mesures pour ne plus reproduire la fraude* ». De même, les personnes morales étant plus sensibles au risque réputationnel[18], cela les inciterait sans doute à s'acquitter d'une amende d'intérêt public en contrepartie de l'extinction de l'action publique.

Enfin, le rapport propose une **transmission automatique des signalements de fraude fiscale de la cellule Tracfin au Parquet national financier** afin d'améliorer la détection des infractions fiscales.

\*\*\*

Les propositions de ce rapport, qui ont fait l'objet d'un large consensus au sein de la mission d'information parlementaire, pourraient être intégrées pour partie au projet de loi relatif à la lutte contre la fraude lors de son examen en juin par le Sénat et à la rentrée par l'Assemblée nationale.



[1] [http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/15/rap-info/i0982/\(index\)/rapports-information](http://www2.assemblee-nationale.fr/documents/notice/15/rap-info/i0982/(index)/rapports-information)

[2] Cf. article 112 de la loi du 25 juin 1920 portant création de nouvelles ressources fiscales

[3] Cf. article 1<sup>er</sup> de la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977 accordant des garanties de procédure aux contribuables en matière fiscale et douanière

[4] Cf. article L. 228 du Livre des procédures fiscales

[5] Dans ce cas, la CIF peut être directement saisi même en l'absence d'un contrôle fiscal dans l'hypothèse où « des présomptions caractérisées de fraude [ont été] mises au jour à l'occasion d'une enquête, d'un contrôle ou de toute autre activité de gestion ou comptable » (cf. BOI-CF-INF-40-10-10-30-20150618, §50).

[6] Cf. circulaire relative à la lutte contre la fraude fiscale du 22 mai 2014.

[7] Soient le délit général de fraude fiscale (art. 1741 CGI), les délits assimilés à la fraude fiscale (art. 1743) et les délits spéciaux de fraude fiscale (art. 1771 à 1783 B, 1810 à 1821, 1837 à 1839 et 1840 O à 1840 Q CGI).

[8] Soient le délit d'escroquerie à la TVA (art. 313-1 du Code pénal) et le délit de blanchiment de fraude fiscale (art. 324-1 du Code pénal).

[9] Le seuil de 100.000 euros de droits notifiés est évoqué : le nombre de dossiers à examiner serait donc d'environ 5.000.

[10] Les circonstances aggravantes de la fraude fiscale sont définies à l'alinéa 2 de l'article 1741 CGI ; il s'agit notamment de la bande organisée, de l'interposition de personnes physiques ou morales, de l'utilisation de comptes à l'étranger ou de faux documents.

[11] Dans certains cas, il se pourrait que le parquet ne puisse pas mettre en mouvement l'action publique en raison des règles de prescription pénale applicables (cf. notre article à ce sujet) ou de l'identification de l'auteur de l'infraction.

[12] Il s'agit notamment des représentants de la conférence nationale des procureurs, du Procureur général près la Cour de cassation ou des avocats auditionnés.

[13] Cette modalité de poursuite permet d'éviter un procès à une personne qui reconnaît les faits qui lui sont reprochés. La peine proposée par le parquet doit cependant être homologuée par un juge (cf. art. 495-7 à 495-16 du Code de procédure pénale).

[14] <http://www.senat.fr/leg/pj17-385.html>

[15] Cf. article 22 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie publique.

[16] Le montant de l'amende d'intérêt public est proportionné aux avantages tirés des manquements, dans la limite de 30% du chiffre d'affaires moyen annuel calculé sur les trois derniers chiffres d'affaires connus à la date du constat de ces manquements, et son paiement pourra être échelonné sur une année.

[17] Cf. notre précédent article à ce sujet.

[18] La CJIP conclue est publiée sur le site internet de l'Agence française anticorruption.

---